

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



TESIS DOCTORAL

**LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR
“LA ALTERNATIVA ADOPTADA PARA LA SALVAGUARDA DE LOS
DERECHOS Y PATRIMONIO DE LAS PERSONAS EN MÉXICO”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PROCESAL
PRESENTA:**

MC. JUAN ANTONIO CABALLERO DELGADILLO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ ZARAGOZA HUERTA

CODIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ LUIS PRADO MAILLARD

Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., febrero de 2014.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS DOCTORAL
LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR
“LA ALTERNATIVA ADOPTADA PARA LA SALVAGUARDA DE LOS
DERECHOS Y PATRIMONIO DE LAS PERSONAS EN MÉXICO”**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PROCESAL
PRESENTA:

MC. JUAN ANTONIO CABALLERO DELGADILLO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ ZARAGOZA HUERTA

CODIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ LUIS PRADO MAILLARD

Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., febrero de 2014.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
CAPÍTULO I.....	10
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	10
1.1.- La iniciativa Mérida	15
1.1.1.- Antecedentes	15
1.1.2.- La modificación en el actuar de las relaciones México-EUA e materia de seguridad	17
1.1.3.- La geopolítica de la seguridad: México-Estados Unidos.....	23
1.1.4.- La geopolítica de la inseguridad en la frontera sur: las relaciones de seguridad México-Centroamérica	28
1.1.5.- Aspectos específicos de la Iniciativa Mérida.....	33
1.1.7.- La Iniciativa Mérida en la Actualidad.....	43
1.2.- Contenido de las estrategias en materia de seguridad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	50
1.2.1.- El fortalecimiento de infraestructura policial.....	54
1.3.- Atribuciones particulares del Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México.	57
1.4.- Corporaciones Policiales.	64
1.5.- Inteligencia financiera - Lavado de dinero.	67
1.6.- Delitos cometidos por servidores públicos.....	73
1.7.- La estrategia penitenciaria.....	81
CAPÍTULO II.....	84

EL EJÉRCITO Y LA GUARDIA NACIONAL, LA ARMADA Y EL CORSO. SU DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y SUS DIFERENCIAS.	84
CAPÍTULO III.....	90
LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL.....	90
CAPÍTULO IV.....	96
LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO.	96
4.1.- Generalidades	96
4.2.- Las Normas Constitucionales en México, Colombia y EE.UU.	98
CAPÍTULO V.....	101
LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, FRENTE A LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR.....	101
5.1.- Antecedentes y generalidades	101
5.2.- Consideraciones relativas a la cuestión jurídica.....	111
5.2.1.- El Juicio de Amparo.	120
5.2.2.- La queja ante la Comisión de Derechos Humanos.	122
5.2.3.- Medios Internacionales	124
5.2.4.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	126
5.2.5.- Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	129
5.2.6.- Principio <i>pro-homine</i>	132
5.3.- La intervención de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior del país y los Derechos Humanos.....	138
CAPÍTULO VI.....	147
EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	147

CAPÍTULO VII.....	155
LAS FUERZAS ARMADAS Y EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO	155
7.1.- Generalidades.	155
7.2.- Las fuerzas armadas en el nuevo sistema penal.....	173
7.3.- Última reflexión.....	197
PROPUESTAS.....	199
REFERENCIAS.....	204
ANEXOS	221
Anexo 1.- Gasto público en seguridad 2000 – 2010 (millones de pesos constantes)	221
Anexo 2.- Gasto en Seguridad (2010)	222
Anexo 3.- Comparativo gasto público (millones de pesos)	222
Anexo 4.- Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012.	223
Anexo 5.- Ley de Seguridad Nacional	233

INTRODUCCIÓN

La manera en que se integran la justicia criminal y las corporaciones policiales en el México actual datan de la Constitución Política de 1917. Durante la administración federal 2000-2006, no se pensaba en formular cambios sustanciales en la norma constitucional que permitiera la creación o desarrollo de policías y/o corporaciones policiales modernas, equipadas y preparadas de distinta manera, ya que nunca se imaginó que llegaríamos a estar ante problemáticas como las que nos enfrentamos hoy en día, sino que únicamente se pensaba en una formalidad mínima en la coordinación y el equipamiento de las corporaciones de policía.

No fue sino hasta la parte final del sexenio referido, donde se sentaron las Bases para la integración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es el episodio donde aún continuamos trabajando y que a la fecha, nos encontramos en proceso de desarrollo.

A lo anterior se sumaron los problemas del México de antaño, como lo son: la fama y aparente realidad de corrupción de los funcionarios públicos en todos sus niveles (principalmente en materia de los cuerpos de seguridad); la apatía de la ciudadanía tanto en la denuncia del delito, como en la integración de asociaciones y comités vecinales de participación comunitaria; la limitada inversión gubernamental en infraestructura, tecnología, capacitación, adiestramiento y

equipo, el desinterés de la iniciativa privada en estrategias y programas gubernamentales; entre otros.

En consecuencia, no debe sorprendernos el crecimiento de la estadística delictiva y el aumento objetivo de la inseguridad, ya que en todo este tiempo (y desde 1917), no se han realizado cambios ni mejoras significativas en materia de seguridad en México sino hasta el año de 1994¹, como tampoco en los rubros de laboral, de educación y salud públicas que forman un círculo natural en el bienestar de las sociedades; así como tampoco se ha trabajado de manera articulada en todas esas facetas, como parte de una política pública integral y coherente, como reza el Plan Nacional de Desarrollo anterior².

Nuestros problemas comunes aislados han dejado de serlo, ya que se tornaron complejos con la intervención de delincuentes organizados que aprovechan las deficiencias del aparato estatal para diversificar sus operaciones.

Al detonarse gravemente las cifras en el “semáforo delictivo”, es lo que motivó al anterior gobierno federal a emprender una lucha decidida y frontal en

¹ Donde se impulsa una reforma que configura nuestro sistema de seguridad pública en México, como actualmente lo conocemos. Academia Regional de Seguridad Pública del Noreste, *Manual de capacitación a policía preventivo municipal. Marco Legal Policial*, 2013, p. 6.

² No es sino hasta la actual administración 2012-2018, donde se ha iniciado con las reformas en materia educativa, laboral, energética, en telecomunicaciones, entre otras; donde aún se encuentran en proceso de articulación y cuyos resultados se encuentran pendientes de materializarse.

contra del crimen organizado haciendo uso de todas las herramientas con las que cuenta el Estado, incluyendo al Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México, en virtud de que las policías no se encontraban (encuentran) adecuadamente preparadas y no se les tenía confianza en su operatividad dada la aparente evidencia de encontrarse infiltradas sus filas por miembros de la delincuencia organizada.

Las razones del incremento en los delitos mencionados son diversos y complejos como la sociedad misma, pero teniendo como denominadores comunes la pobreza, falta de oportunidades, marginación, bajo índice de movilidad social, precario nivel educativo, desatención en la salud pública, bajos salarios de los funcionarios públicos adscritos a las corporaciones policiales, de seguridad y de justicia, falta de infraestructura, capacitación y equipamiento en las fuerzas estatales de seguridad, entre muchos otros rezagos; puede entenderse que este es un trabajo mayor, y la violencia objetiva y subjetiva es sólo el reflejo natural de un todo.

El presente documento busca abordar someramente la forma en cómo las fuerzas armadas mexicanas se han visto cada vez más involucradas en las labores propias de la seguridad pública, mismas que originariamente corresponderían a las corporaciones y agencias policiales del país, como se establece en el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los ordenamientos normativos vigentes, que desde luego forman una armonía con nuestra Carta Magna en su redacción.

Existen argumentos a favor y en contra de la participación del ejército, fuerza aérea y marina-armada en la seguridad interior, como lo son las constantes recomendaciones de las asociaciones y consejos dedicados a la protección y vigilancia del respeto a los derechos humanos para evitar dichas fuerzas en centros de altas concentraciones de población, pero ello es tema aparte.

La intervención de los cuerpos militares en la seguridad, encuentra su principal fundamento constitucional en el artículo 89 de nuestra Constitución Política; pero ya en su momento abordaremos con detenimiento esta cuestión.

Debemos precisar desde este momento, que "... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."³

"La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, Artículo 21.

que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...”⁴

“Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea el Ejército, de la Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.⁵

“Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”; y “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.⁶

Ante este panorama, se vislumbra la intención originaria del legislador pretendiendo que la seguridad interior se lleve a cabo por autoridades civiles, sin embargo, dejó opción al Ejecutivo de la Unión y (en menor medida) al Congreso, para hacer uso de las fuerzas armadas para atender problemáticas extraordinarias, que, seguramente, al momento de redactar la Carta Magna, no

⁴ *Ibidem*, Artículo 115.

⁵ *Ibidem*, Artículo 89.

⁶ *Ibidem*, Artículo 73.

pensaron que fueran a atender cuestiones de una criminalidad especial; y esa es la razón del nuevo esfuerzo que debe emprenderse respecto del tema.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática que habremos de estudiar consiste en verificar la actuación de las Fuerzas Armadas, dentro del marco constitucional vigente, como instituciones adecuadas para combatir a la delincuencia organizada, de acuerdo al marco jurídico actual; ya que por ejemplo, la comisión de los delitos del robo, el homicidio doloso y el secuestro, sabemos, son del fuero común⁷ y no en todos los casos se asocian con delitos federales (competencia de las fuerzas armadas por su misma legislación orgánica). Todo esto representa desde el punto de vista del Derecho, y particularmente por parte del Derecho Procesal, una cuestión de falta de orden puntual y adecuación de competencias, atribuciones e incluso eficiencia operacional entre las autoridades encargadas de la seguridad, sin mencionar también a la propia administración y procuración de justicia por parte del poder judicial; aunque en nuestro proyecto, esto último no será objeto de revisión.

Por citar un ejemplo, desde el inicio de la pasada administración federal 2006-2012 y su antecesora 2000-2006, se intentó (y aún se intenta) trabajar y operar mediante convenios de coordinación y colaboración entre las distintas corporaciones policiales (Federales, Estatales y Municipales) con las fuerzas

⁷ Véase, Código Penal para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de Enero de 2014, artículos 308, 354, 364 y demás relativos.

armadas, entretanto las fuerzas civiles policiales realizan sus procesos de homologación en procedimientos, informes, capacitación, equipamiento, tecnología, salarios y prestaciones, conforme a los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es por el problema de falta de preparación de las autoridades civiles para enfrentar los retos actuales en materia de seguridad, que el Gobierno Federal decidió hacer uso de su potestad para encomendar a las fuerzas armadas mexicanas coadyuvar en tareas de seguridad interior del país, aún a pesar de que el objeto y finalidad de las corporaciones castrenses sean distintas a las de sólo hacerse consistir como brazos armados en una lucha frontal, que no ha mostrado mucha estrategia en el desmantelamiento de la criminalidad, y sí muchas bajas en ambos bandos (sin mencionar a la población civil).

En otras experiencias internacionales se ha dado la participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de armas, pero en el caso mexicano además de participar contra ese tipo de delitos, también participan ya en la investigación del secuestro (delito del fuero común) u otros, dadas las actuales circunstancias imperantes; al grado de sustituir en ocasiones a autoridades civiles de ciudades y poblados donde las fuerzas policiales ya no existen por diversas razones.

Finalmente, el hecho de que el ejército y fuerzas armadas por disposición constitucional se encuentren al mando del Ejecutivo Federal, no implica ni justifica

que el ejército, fuerza aérea y marina-armada se conviertan en policías interinos, ante la incapacidad, opacidad y deficiencias de las autoridades civiles; aunque debe de decirse, gozan (aún) de excelente reputación ante la sociedad.

La mejor manera de que las fuerzas armadas participen con las autoridades civiles es dotándolos de atribuciones por medio de una normatividad congruente y detallada en los alcances a los que se pretende llegar, a fin de procurar no encimar ni traslapar las funciones entre varias autoridades.⁸

Actualmente, las autoridades castrenses tienen por atribuciones, en lo general, las siguientes: a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde “1.- ...organizar, administrar y dirigir las fuerzas armadas pertenecientes al ejército y fuerza aérea; 2.- Maneja todas las instituciones educativas de carácter militar; 3.- Adquiere y fabrica armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados a las fuerzas armadas; 4.- Interviene en la exportación e importación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, productos químicos, así como artificios y material estratégico; 5.- Administra todo lo relacionado con la Ley de Armas de Fuego y Explosivos; 6.- Administra la justicia militar; y 7.- Presta servicios de auxilio a la población civil y los demás que requiera el Ejecutivo Federal.”⁹

⁸ Véase, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, *Diario Oficial de la Federación*, 03 de Enero de 2014, artículos 1 y 2; Ley Orgánica de la Armada de México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 2012, artículos 1 y 2.

⁹ Martínez Vera, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, 3ª Edición, México, Editorial McGraw-Hill - Serie Jurídica, 2002, P. 310 y 311.

Por su parte, la Secretaría de Marina tiene como funciones principales: “1. Organiza, dirige y administra la armada de la nación; 2. Dirige todas las instituciones educativas públicas de carácter naval; 3. Deberá ejecutar los trabajos de topohidrografía en las costas, islas, puertos y vías navegables; 4. Interviene en el otorgamiento de permisos para expediciones y exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; 6. Construye, mantiene y opera astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a la armada de México; y 6. En general, esta dependencia gubernamental está encargada de mantener la soberanía tanto del mar territorial como de la zona económica exclusiva.”¹⁰

Desde el punto de vista del Derecho y en corriente de tipo positivista, la norma prevé la posibilidad de emplear a las fuerzas castrenses cuando exista determinación por parte del titular del Ejecutivo de la Unión, pero debemos ser objetivos cuando apreciamos que no hay normatividades reglamentarias que acoten o precisen el alcance del apoyo que estas fuerzas puedan realizar en tareas asignadas a las autoridades civiles.

¹⁰ *Ídem.*

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Durante el sexenio pasado, México enfrentó la crisis de violencia más grave de las últimas décadas. No sólo se cometieron más delitos sino que cada vez más violentos. Tan sólo en los cuatro años anteriores a 2012, los homicidios relacionados al crimen organizado aumentaron en más de 400% y, a la par, los secuestros y las extorsiones se incrementaron en 100% cada uno¹¹. Para las zonas más afectadas, el conflicto se tradujo en graves daños en el patrimonio de la ciudadanía. Observamos, por ejemplo, un aumento de 2308% en robo de vehículos en Nuevo León¹².

Al principio del sexenio se creía que se trataba de un efecto del narcotráfico, por ello, la estrategia del Gobierno Federal privilegió la detención de narcotraficantes por encima de una táctica integral de reingeniería institucional. Ese diagnóstico, más la debilidad de las corporaciones policíacas en el país, llevó a considerar que las fuerzas militares eran las más apropiadas para combatir al crimen organizado. Sin embargo, pronto fue posible observar que el conflicto no se resolvería únicamente con el despliegue de militares pues el problema era más

¹¹ CIDAC con datos de denuncia del SNSP y homicidios relacionados al crimen organizado de Presidencia; población a partir de estimaciones de CONAPO y Censo de Población y Vivienda 2010.

¹² Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *8 delitos primero*, CIDAC, México, 2012, p. 13.

profundo: un aparato de justicia –ministerios públicos, policías y jueces- sin las capacidades necesarias para hacer frente a la crisis.

Aunado a lo anterior, tenemos la percepción de inseguridad, la cual importa porque la población toma en cuenta información de crímenes pasados y genera una expectativa de riesgo que modifica sus decisiones en el presente y en el futuro. Como evidencia, sabemos que, a raíz de la ola de violencia en el país, el 44% de los ciudadanos dejó de salir de noche, el 25% dejó de tomar un taxi, y el 21% dejó de ir a comer o a cenar¹³. Las empresas elevaron sus costos de seguridad en más de 11%, mientras que el gasto público en seguridad de 2010 del Gobierno Federal representó seis veces que aquel de 2005¹⁴. El cálculo de gasto en seguridad incluye aquellos asociados a la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, SEDENA, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como los diversos fondos, transferencias y subsidios tales como el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y Fondos metropolitanos (Véase, Anexo 1). Incluye también, los recursos que dirigen los estados al tema, mismos que se han visto acrecentados de forma continua hasta superar en 2009 lo destinado por el nivel federal. Este es un gasto pulverizado al que en ocasiones es difícil dar

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, INEGI, Aguascalientes-México, 2010, *passim*.

¹⁴ Tapia, José, *El gasto en seguridad. Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a la gestión y uso de recursos*, México Evalúa - Centro de análisis de políticas públicas, México, 2011, p. 4.

seguimiento. Para 2010, la tendencia en el gasto operó de forma similar a 2009, mostrando que los estados y municipios mantienen un peso sustancial en el gasto total en seguridad (Véase, Anexo 2).

Para 2010, el gasto en seguridad pública llegó a representar el 6.2% del total del gasto programable, llegó a ubicarse en aproximadamente 197,000 millones de pesos (MDP).¹⁵ Esta cantidad representa el 93% del presupuesto federal dirigido a educación pública a través del Ramo 11¹⁶, que en ese mismo año mismo fue de 211,186 MDP. La dimensión del gasto en seguridad es aún más evidente cuando se compara con lo asignado a los rubros presupuestales de desarrollo social (Ramo 20) y el gasto en salud (Ramo 12), ramos a los que les fueron asignados 80,476 MDP y 89,593 MDP respectivamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 (Véase, Anexo 3).

A pesar de que la incidencia delictiva, no ha sufrido un alza espectacular, cuando se analiza el efecto particular de cada delito es posible observar que sólo unos cuantos, los más graves, son capaces de alterar toda la dinámica social. En el pasado, la aproximación que se utilizó para conocer qué entidad era más insegura que otra fue simplemente sumar el número total de delitos cometidos (por cada 100 mil habitantes) por estado y ordenarlos de mayor a menor. Algunos

¹⁵ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Cuaderno 10. El costo de la inseguridad en México. Análisis de la ENSI-7*, México, 2011, *passim*.

¹⁶ *Este ramo cubre solamente el gasto de operación de la SEP y sus programas sujetos a reglas de operación.*

estudios dedicaban un apartado a analizar el comportamiento de delitos específicos como homicidios o secuestros, pero al final todos los delitos, sin importar su tipo, tenían el mismo peso. Este enfoque tenía un error fundamental: contar todos los delitos como si fuesen igual de graves, como si causasen el mismo daño o generasen el mismo impacto¹⁷.

Lógicamente ya no es discutible la cuestión del cómo fue abordado el tema del alza de la criminalidad en la pasada administración 2006-2012, pues los resultados y cifras si bien no están en la conciencia de los mexicanos, la percepción de inseguridad es tangible en la ciudadanía, y la orientación de los recursos se ha encaminado hacia el plano de estructuras y planes mal entendidos e implementados, pues en seis años de administración, a pesar de estar los resultados a la luz, el gobierno se obstinó en conservar sin cambio ni modificación, su estrategia. Por citar el ejemplo en macro: “si bien de 2001 a 2008 el presupuesto acumulado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal fue de 73,232 millones de pesos, ¡42,557 millones se destinaron a servicios personales!¹⁸ Es decir, más de la mitad, dejando otras actividades con números apenas enunciativos.

Para el año de 2010, fueron presentados otros recursos, destinados a la seguridad en Entidades y Municipios por 13,827 millones de pesos, los más altos

¹⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, *op. cit.*, nota 12, p. 15

¹⁸ Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, p. 14.

en la historia del país, aprobándose 2,400 millones de pesos para la puesta en marcha del mando único policial en las entidades federativas. Por el otro, se asignaron 76,124 millones al Fondo de Aportación a la Seguridad Pública y 4,303 millones al Subsidio de Seguridad Pública Municipal, lo que representa un incremento total de 373 millones”.¹⁹

El problema en éste caso es de doble vertiente: por una parte los recursos se siguen dando sin mediciones científicas y un diagnóstico adecuado, y por el otro, los municipios y entidades federativas no los ejercen adecuadamente. Por ejemplo, en 2010, las entidades federativas solo ejercieron el 45% de los recursos entregados por el Gobierno Federal para enfrentar al crimen y fortalecer a sus instituciones de seguridad. El financiamiento asciende a 8,861 millones de pesos, de los cuales sólo se gastaron alrededor de 4,400 millones. El hecho de que los recursos estén o no comprometidos, tener subejercicios presupuestarios en esta (o cualquier materia), en un país con tantas carencias, sólo corrobora la burocracia poco profesional.²⁰

Ahora bien, para enfrentar el problema de la criminalidad, se siguió un protocolo estratégico fundado en las siguientes premisas, denominadas como “Estrategias de Seguridad Pública Nacional”:

¹⁹ Lo cual es referido en entrevista realizada en 2010 al entonces Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Alejandro Poiré. Véase, González, María de la Luz, “Aprueban 2,400 mdp para mando único”, *Diario El Universal*, 17 de diciembre de 2010.

²⁰ Peñaloza, José Pedro, “La inseguridad. Un corte de caja. Calderón. Los saldos del desastre”, *Revista Este País. Tendencias y Opiniones*, México, 2011. p. 7 y 8.

1.1.- La iniciativa Mérida

1.1.1.- Antecedentes

Al término de la primera década del siglo XXI, la delincuencia organizada y su expresión más acabada, el narcotráfico, se han vuelto, por varias razones, el eje principal de la seguridad nacional en la relación México-Estados Unidos. Entre las guerras de la globalización, una de ellas corresponde a los fenómenos que se desprendieron de la caída del Muro de Berlín, cuando los países que habían sido socialistas abren rápidamente sus fronteras con occidente; se comienzan a dar flujos desregulados de comercio, personas, dinero e inversiones; se da apertura a elementos inmateriales, como las nuevas ideas políticas, influjos a favor de la democracia, y el surgimiento de actores con capacidad de acción transnacional. Esto provoca que los Estados no puedan regular, procesar en sus sistemas políticos, o incorporar a las estructuras formales y legales muchas expresiones inéditas. La globalización también tiene sus efectos paralelos perversos, que se perfilan en el horizonte.²¹ La delincuencia organizada como parte de la política global es uno de ellos.

En México, las reformas para incorporar al país a estas dinámicas produjeron procesos desiguales. En lo económico-comercial y en lo social-cultural se caminó a la par de la globalización y de los procesos de regionalización que ella implica. Partes del Estado no se transformaron a una velocidad similar,

²¹ Pierre Charasse, "Nuevos temas de la problemática de la globalización. El crimen transnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre de 2001, p. 167.

permaneciendo sin reformas estructurales. El sistema de justicia se mantuvo casi igual, las corporaciones policíacas, a pesar de múltiples cambios parciales, no lograron encontrar un modelo *ad-hoc* para las nuevas condiciones del país, volviéndose la inseguridad ciudadana una de las principales preocupaciones de la población, el crecimiento de la delincuencia organizada, a una velocidad considerable, se volvió un problema de seguridad nacional.²² Las estructuras de defensa, de igual forma, no tuvieron modificaciones sustanciales hacia la construcción de instituciones de conducción política en condiciones de democracia, reproduciéndose las características de la vieja relación cívico-militar, concentrada en una gran autonomía funcional, financiera y política, subordinada al presidente. En sus misiones, las Fuerzas Armadas se ven obligadas a mudar, rápidamente, por las carencias de las estructuras de seguridad pública y judicial para afrontar al crimen organizado, y se recurre a ellas en intensidad alta, por la amenaza que esto representa para la estabilidad y gobernabilidad del país. La gravedad de dicha situación la describió el propio presidente de la República, al definir el empleo de las Fuerzas Armadas como vital, al caracterizar el enfrentamiento contra los cárteles de tráfico de drogas como una guerra:

El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros. [...] El elemento clave en la etapa que estamos pasando es precisamente una expresión de voluntad política que a mi juicio hace

²² Benitez Manaut, Raúl, “La iniciativa Mérida. Nuevo paradigma en la relación de seguridad México – Estados Unidos – Centroamérica”, en *México: observatorio de la guerra al narcotráfico y la Iniciativa Mérida*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.-Open Society Institute, México, 2008, p. 217.

falta. No sólo se trata de frasearla o expresarla, sino verdaderamente llevarla adelante. Pero tampoco se descarta un replanteamiento de fondo de la propia estrategia que siempre requiere, a mi juicio, una revisión constante. La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, hay entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Los operativos militares y policiacos masivos que hemos puesto en marcha, evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.²³

En esta definición del presidente mexicano, se asume que el crimen organizado, por primera vez en la historia de México, desea disputarle al Estado dos de sus más importantes atribuciones: el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza. Para evitar esto, él habla de una “guerra”, y, para ganarla, como toda guerra, se necesitan aliados, y Estados Unidos se vuelve el principal de ellos.

1.1.2.- La modificación en el actuar de las relaciones México-EUA e materia de seguridad

La solicitud de asistencia a Estados Unidos para combatir al narcotráfico culmina una larga trayectoria de negociaciones entre ambos gobiernos. Desde los

²³ Jorge Zepeda Patterson, “Entrevista a Felipe Calderón”, *El Universal*, 27 de febrero de 2009, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx>>, sitio consultado el 18 de febrero de 2014.

años ochenta el tema se discute en la agenda de seguridad bilateral. En 1985, el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, atribuido a uno de los cárteles de Sinaloa, llevó a grandes presiones a México para aclarar el hecho.²⁴ En 1986, La Ley Contra el Abuso de Estupefacientes de Estados Unidos incluía sanciones a México. En esos años se reconocía que 62 millones de estadounidenses habían probado marihuana y 22 cocaína, y que una parte importante de estas drogas provenía de México —la marihuana casi en su totalidad y la tercera parte de la cocaína.²⁵ Hacia 1990, el llamado “rango de la amenaza”, claramente ubicaba al narcotráfico en la agenda de seguridad nacional de México, y de ahí ha ido escalando como factor que incrementa su peso específico como generador de ingobernabilidad e inseguridad.²⁶ En la década posterior, en los años noventa, se incrementa la cooperación entre Estados Unidos y Colombia —que hacia 1999 ya se ubica como “Plan Colombia”—²⁷ y las

²⁴ El asesinato de Enrique Camarena, el 7 de febrero de 1985, en Guadalajara, fue atribuido a Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero, sentenciados a 40 años de prisión en Estados Unidos. Este incidente, sin duda, fue el momento más tenso en la relación México-Estados Unidos con respecto al narcotráfico, e incluso derivó en las “certificaciones” anuales realizadas por el Departamento de Estado, hasta 1999, a los países que colaboraban en la guerra contra el narcotráfico, México estuvo entre éstos. Véase Nelly Thornton, “Family Remember Soldier of Drug War”, *The San Diego Union Tribune*, 8 de febrero de 2005.

²⁵ Gregory Treverton, “Los narcóticos en la relación de México con Estados Unidos”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 277

²⁶ María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

²⁷ Rafael Pardo, “Colombia’s Two-Front War”, en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2000.

medidas de control de drogas en el Caribe, por lo que la cocaína aumenta sus flujos de tránsito a través del territorio mexicano. Es decir, el que México se haya convertido en el puente o trampolín principal de la cocaína colombiana, es una “fatalidad geográfica”. El éxito “parcial” del Plan Colombia llevó al desmantelamiento de los grandes cárteles de Medellín y Cali, esto, por consiguiente, fortaleció a los cárteles mexicanos, que en los años ochenta eran sólo utilizados como intermediarios. Así, la cooperación bilateral se fue incrementando por una especie de necesidad de seguridad. Sin embargo, la modalidad es que se formulaban, por cada país, las respectivas políticas nacionales, y de ahí se pasaba a la configuración de la agenda bilateral.²⁸ Sin embargo, en el plano de los esfuerzos, la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado en 1996 por los dos gobiernos, fue el más acabado de la cooperación conjunta en esos años. Este Grupo elaboró un estudio diagnóstico conjunto del problema del narcotráfico en 1998,²⁹ que es quizás, el documento más completo para poder comprender el problema bilateral.³⁰

²⁸ Veáse Tony Payan, “United States International Anti-Narcotics Policy: Lessons from Mexico”, en *National Security Studies Quarterly*, abril de 1997, pp. 71-90.

²⁹ *US/Mexico Bi-National Drug Strategy*, Washington, us Government/Gobierno de Mexico, febrero de 1998.

³⁰ Jorge Montaña, “La relación México-Estados Unidos. Perspectivas a doce años”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Los desafíos de México en 2001*, México, ITAM, 2001, p. 170.

Hacia fines del siglo XX, se puede hablar de que la agenda bilateral ya estaba “narcotizada”³¹, y que si bien éste no era el eje toral de las relaciones entre los dos países —pues lo comercial, e incluso lo político, tenían prioridad—, el narcotráfico elevaba su rango como un tema crítico. En la *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999*, redactada por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, se advertían los problemas que hoy se viven, y se diagnosticaba la debilidad de las instituciones del Estado mexicano para hacer frente al problema:

*Una fuerte voluntad política a los niveles más altos del gobierno mexicano confronta la grave amenaza para la seguridad nacional que presenta el tráfico de drogas y la corrupción y violencia relacionadas con las drogas. No obstante, México enfrenta el reto de la corrupción, instituciones débiles de lucha contra las drogas y un sistema jurídico que puede ser explotado por narcotraficantes bien financiados. Se necesitará un compromiso a largo plazo por parte del gobierno mexicano para lograr resultados concretos a fin de perturbar a las principales organizaciones traficantes y reducir la cantidad de drogas que entran en México y en Estados Unidos.*³²

En esta guerra, el Estado mexicano transforma su paradigma de acción, a uno de supervivencia. Por ello acepta el compromiso de colaboración con Estados

³¹ Expresión de Dolia Esteves, en “Los medios en la relación bilateral México-Estados Unidos”, en R. Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 137.

³² Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, *op. cit.*, pp. 48-49.

Unidos. Sin embargo, es hasta 10 años después de que la Casa Blanca formuló esta propuesta, que el pacto se concreta en la Iniciativa Mérida.³³ Para sobrevivir como Estado se hace una guerra —ésta es la premisa fundamental cuando se declara una guerra—, y se necesita obtener respaldo de cualquier fuente a su disposición. En este caso, para el presidente de México, el origen del problema tiene dos vertientes: el consumo de drogas en Estados Unidos, y el factor “made in usa”, que es la disposición de venta libre de armas en ese país, producto de la segunda enmienda de su Constitución: “La primera causa es el consumidor americano de drogas, y a ello se agrega el comercio de armas, que incluye armas de grueso calibre.”³⁴ Así, al vincular el problema a un Estado extranjero, el propio gobierno mexicano reconoce que el crimen organizado de las drogas tiene expresiones transnacionales, y su combate, por ende, se dará en el mismo nivel. Este es otro de los paradigmas de la seguridad nacional mexicana: que los problemas globales se solucionan con estrategias transnacionales. De allí que la Iniciativa Mérida sea la primera expresión en México donde se acepta un programa de cooperación con el extranjero, para atacar un fenómeno que se expresa en territorio nacional. México ha ido en la misma dirección de la totalidad de la comunidad internacional, al firmar la gran mayoría de los instrumentos mundiales vinculados con el combate contra el crimen organizado. Éstos tuvieron una de sus expresiones más importantes en el Convenio de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, en diciembre de 2000,³⁵ mejor

³³ Como se verá más adelante, desde la negociación de la Iniciativa Mérida (2007), hasta la entrada en vigor de los primeros programas (febrero de 2009), son 10 años de haberse postulado la necesidad de la cooperación de forma bilateral.

³⁴ “Felipe Calderón: le consommateur américain, responsable du narcotrafic”, *Le Monde*, 5 de marzo de 2009.

³⁵ Para uno de los trabajos más completos sobre la Convención de Palermo y

conocida como Convención de Palermo, misma que incluye dos protocolos adicionales: contra el tráfico de inmigrantes y contra el tráfico de armas de fuego.

A nivel de la cooperación internacional, la firma de protocolos y convenciones es muy importante. Sin embargo, ésta no es suficiente, pues necesita provocar un efecto de derrame hacia las estructuras nacionales de impartición de justicia, policiacas, de inteligencia, e incluso de seguridad pública y militares. En el caso de México, se han firmado, prácticamente, todos los protocolos existentes tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Donde aparece el problema es con la homologación de leyes nacionales con los compromisos adquiridos y, principalmente, en su instrumentación, pues las instituciones del sistema de seguridad del Estado mexicano, aun existiendo compromisos internacionales, además de que se han impulsado múltiples reformas a nivel nacional, sobre todo en el ámbito de la justicia y la seguridad pública, presentan obstáculos, herencias del pasado y gran cantidad de factores que impiden el éxito del esfuerzo gubernamental.³⁶ Por ello, además de las reformas legales y estandarizaciones con la legislación internacional, el Estado mexicano se ha visto forzado a debatir con el gobierno de Estados Unidos la

sus protocolos, véase Rosa Lilia Vázquez Portales, *El establecimiento de un régimen*

de cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada tras nacional. Alcances y limitaciones, tesis de maestría, unam-Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales, 30 de abril de 2003.

³⁶ Véase José Borjón Nieto, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.

implementación de un programa de apoyo, desde que el entonces presidente electo, Felipe Calderón, visitó Washington a fines de 2006.

Debido a que el fenómeno del narcotráfico tiene vínculos multinacionales en la ruta que hay entre los países andinos y Estados Unidos, la Iniciativa Mérida también incluye a América Central y el Caribe. Por vez primera en la historia de la geopolítica de las tres subregiones, América del Norte, Centroamérica y el Caribe, se comparte una estrategia que se relaciona con la instrumentada en Colombia.³⁷

1.1.3.- La geopolítica de la seguridad: México-Estados Unidos

Posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 y en consecuencia a los mismos, las definiciones sobre las políticas de seguridad de México cambiaron considerablemente. En la década de 1990, la relación México-Estados Unidos pasó, sin grandes tensiones, del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría, siendo el TLCAN el motor de ese ajuste de las agendas binacionales.³⁸ A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México de manera directa, principalmente por su vecindad con Estados Unidos. Debido a la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados, se especulaba que los terroristas islámicos

³⁷ Diana Villiers Negro Ponte, *The Merida Initiative and Central America: the Challenges on Containing Public Insecurity and Criminal Violence*, Washington, The Brookings Institution, mayo de 2009.

³⁸ Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

habían ingresado por las fronteras terrestres de Canadá o de México. En forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: a) la protección de la patria (*homeland security*), y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*). Para el primer esquema de defensa de Estados Unidos, la colaboración de México y Canadá fue vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes —con Canadá en diciembre del 2001 y con México en marzo del 2002. En nuestro país no hubo grandes cuestionamientos por el respaldo concedido al nuevo esquema de seguridad del vecino. Por el contrario, la crítica se dirigió a la política internacional que este país implementó. México no apoyó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de gran fricción entre ambos gobiernos.³⁹

En otras palabras, en materia de seguridad, el gobierno de México, en las relaciones con su vecino del norte, dividió la labor de sus secretarios de Estado. Desde el 11 de septiembre del 2001 se orquestó una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno estadounidense para

³⁹ El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador de México ante la onu, en enero del 2002, a la par que México había sido electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas por involucrar a la ONU en la estrategia de Estados Unidos fueron un elemento muy importante de fricción entre ambos gobiernos, sobre todo durante el periodo 2002-2003. Véase Loretta Bondy, *Beyond the Border and Across the Atlantic Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relations/The Johns Hopkins University, 2004.

la defensa de la *homeland security*.⁴⁰ Por otro lado, se produjo una notable diferencia —y hasta una tensión abierta— en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Sadam Hussein en Iraq. Tampoco se vio con agrado, en relación con la cooperación en defensa, la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002.⁴¹

Además de los acuerdos de fronteras inteligentes, para reforzar el esquema trinacional de seguridad, los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos firmaron la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (aspan), en el año 2005. La aspan opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales —interministeriales— y es, actualmente, el marco de referencia para la cooperación en seguridad.⁴² La aspan, a nivel conceptual, originalmente estaba diseñada para dinamizar la cooperación en seguridad. La incorporación del concepto *Alianza para la Prosperidad* se dio por una petición mexicana, debido a que si sólo se hubiera tenido como objeto la seguridad, podrían haber aparecido oposiciones a esquemas de cooperación con Estados Unidos. Las tensiones

⁴⁰ Sobre el servicio de inteligencia de México y su profesionalización, principalmente la vivida en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal servicio de inteligencia civil, véase *Cisen. 20 años de historia. Testimonios*, México, CISEN-Secretaría de Gobernación, 2009.

⁴¹ Bondy, Loretta, *op. cit.*, nota 39.

⁴² La aspan fue conformada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005. Véase "Nosotros, los Líderes electos de Canadá, Estados Unidos y México nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Prosperidad y la

Seguridad de América del Norte", en <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=56>.

generadas por las asimetrías en los niveles de desarrollo se observan con mayor gravedad en las fronteras, teniendo este factor un alto impacto en la inseguridad.⁴³ La debilidad de la cooperación basada en el acuerdo de fronteras inteligentes del 2002 y la aspan del 2005 reside en que, comparativamente con el TLCAN, no se trata de compromisos avalados por los congresos de los países. No son *acuerdos de Estado* y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos de turno. Esto, de por sí, hace frágil la cooperación. Por ello, con el cambio de gobierno en México, en 2006, se empezó la negociación para profundizar la cooperación binacional en materia de seguridad, y se diseñó la Iniciativa Mérida.⁴⁴

En la cooperación de seguridad entre México y Estados Unidos existe una compleja relación intergubernamental. Hay dos tipos de cooperación, una amplia, donde a la seguridad se le van incorporando temas como el ambiente, la migración, el comercio, el agua en la frontera, entre otros.

⁴³ El dilema seguridad-desarrollo o inseguridad-subdesarrollo para el caso de la frontera norte de México es analizado en detalle por José María Ramos García, *La gestión transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global*, México, Comexi/Porrúa, 2004. Véase, en especial, el capítulo “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales”, pp. 151-214.

⁴⁴ La primera ronda de negociaciones para detallar el contenido de la Iniciativa Mérida, entre los dos gobiernos, tardó casi un año, entre octubre de 2006 y octubre de 2007. Véase Anthony Garza, “Mexico’s Security Efforts Deserve Strong Support”, México, Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en México, 22 de octubre de 2007, en <http://www.usembassy-mexico.gov>.

La Iniciativa Mérida se propone, explícitamente, evitar el tráfico de drogas provenientes de México hacia Estados Unidos y de armas, de Estados Unidos hacia México, así como la circulación de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a ellas. La propuesta abarca la entrega de equipos de inspección, escáneres de ion, unidades caninas de intercepción en aduanas, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para garantizar una reacción rápida. Esta iniciativa se vincula con la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, implementada en la frontera sur de Estados Unidos.⁴⁵

México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos por concepto de asistencia militar o policíaca para la guerra contra las drogas. A inicios de la década de 1990, Estados Unidos participó en el diseño y la apertura de un centro de inteligencia contra las drogas —el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO)— en la Procuraduría General de la República, y ayudó en el entrenamiento del personal de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las Fuerzas Armadas. Asimismo, entregó 73 helicópteros UH-1H, que en 1998 fueron devueltos, lo que causó una fuerte tensión entre las Fuerzas Armadas de ambos países.⁴⁶ Desde 1996, la asistencia para la guerra contra las drogas en cooperación con las diferentes agencias de seguridad, justicia y las Fuerzas Armadas mexicanas fue de 440.62 millones de dólares

⁴⁵ Departamento de Estado, "The Merida Initiative: United States-Mexico- Central America Security Cooperation", Washington, 22 de octubre de 2007.

⁴⁶ Maureen Meyer, *At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Washington, WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007, p. 4.

(MDD) y, entre 1996 y el 2007, se entrenó a 5 140 personas. En el año 2007, México recibió 59 MDD en ayuda militar.⁴⁷ Así, con la Iniciativa Mérida, con el paquete de ayuda de 500 MDD, en un año (2008), se ha recibido más asistencia que el total aceptado durante los últimos 12 años.⁴⁸

1.1.4.- La geopolítica de la inseguridad en la frontera sur: las relaciones de seguridad México-Centroamérica

La frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, migrantes y todo tipo de contrabando. Una de sus partes más porosas se ubica en la región del Petén, en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo.⁴⁹ Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables para su seguridad.⁵⁰ Por la crisis económica estructural que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se

⁴⁷ Cifras elaboradas por el Center for International Policy, Washington, sobre la base de datos oficiales de las distintas agencias de Estados Unidos, en <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>.

⁴⁸ La entrega de la ayuda ha demorado según sus calendarios originales, y del primer paquete programado para el año 2008, se comienza a recibir la cooperación hasta marzo de 2009.

⁴⁹ Natalia Armijo, *La frontera sur: la frontera abierta*, ponencia presentada en el seminario "México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada", México, El Colegio de México, 25-26 de septiembre del 2007.

⁵⁰ John A. Cope, "Una fórmula para proteger el acceso por el sur", en *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42, 2006.

agravó con el paso del huracán *Mitch* por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en 1998. De igual manera, por razones vinculadas con la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policiacos de los países centroamericanos, se produce un aumento inusitado del crimen organizado y común, aparecen formas inéditas de delincuencia transnacional como *las maras*, y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región.⁵¹ El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo, en enero del 2006, que el tráfico de drogas de Colombia y Venezuela hacia Estados Unidos se realiza, en su mayor parte, por vía aérea: se dirige hacia las pistas clandestinas del Petén, en Guatemala y en otras regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.⁵²

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de las fronteras.⁵³ Éstos se apoyan en la creación de

⁵¹ Nielan Barnes, *Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, México, Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, 2007, en <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>

⁵² General Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, *The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security*, conferencia organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University/U. S. Army War College/U. S. Southern Command, Miami, 1 al 3 de febrero de 2006.

⁵³ A su vez, los países de Centroamérica también han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate contra el terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se firmara el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (con Guatemala y Belice), conocidos como Gansef. Las difíciles condiciones geográficas de la región —que es selvática y montañosa—, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción, constituyen escollos para que esos compromisos avancen en resguardar realmente la frontera. En el nivel retórico, los gobernantes se han comprometido a hacer legal la frontera sur de México, pero en la práctica, éste es un flanco vulnerable para la seguridad del país por las razones que hemos expuesto.

Un reciente informe de la ONU señala que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas⁵⁴. Se menciona como hipótesis que las actividades delictivas están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad, debido a la elevada incidencia de crímenes como el tráfico de personas, de drogas y de armas de fuego, así como los homicidios, los secuestros, el lavado de dinero y los altos índices de corrupción. Además, la población es propensa a desarrollar culturas de violencia debido a que los conflictos armados han finalizado muy recientemente, lo cual se suma a la limitada acción de la justicia penal y la policiaca. En este informe se menciona que los tres países en los que se presenta este fenómeno con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras que en los países del istmo, al sur, se observa menor incidencia de estos hechos. Las estadísticas que

⁵⁴ ONU, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, Oficina Contra la Droga y el Delito-ONU, 2007.

presenta el informe, en la mayoría de los casos, muestran que, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala.⁵⁵

En este último país, su gobierno y su Congreso, reconociendo la gravedad de la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado, aceptaron, el 19 de noviembre del 2006, la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG).⁵⁶ El llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen —al igual que México y Colombia lo hicieron hace ya 10 años— significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. De esta manera, la frontera sur de México es un mosaico de ilegalidades, donde abundan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas de todo tipo y, recientemente, las mafias que trafican con armas pequeñas. En Centroamérica se estimaba que, hacia el 2005, existían más de setenta mil pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales calculan que estas agrupaciones suman 4000, y que este fenómeno de *imitación* se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México.⁵⁷

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)*, Nueva York, 19 de noviembre del 2006.

⁵⁷ Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa/Fundación Grupo Mayan, 2008.

Así, este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de México. Ello, debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas —como la Mano Dura y la Supermano Dura de El Salvador, Plan Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras— no han logrado el éxito esperado, y por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delincencial.⁵⁸

Este fenómeno se agrega a los crecientes problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando la gobernabilidad del país. Así, problemas como el narcotráfico y la nueva delincuencia transnacional se extienden desde las fronteras sur y norte de México hacia las ciudades del interior. Sin embargo, en los países de América Central también se le teme a México, por asesinatos cometidos por el cártel del Golfo, y sus vínculos con grupos de narcotraficantes en Guatemala. O sea, con los países de América Central, principalmente con Guatemala, la inseguridad es de doble vía: los cárteles mexicanos se vinculan con grupos criminales centroamericanos, lo cual sugiere que el aumento del crimen organizado proviene de México; sin embargo, en México se teme lo que se origina en Centroamérica.⁵⁹

⁵⁸ Esta hipótesis se desarrolla en Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría, “Desmystifying the Maras”, en *Americas Quarterly*, vol. 1, núm. 2, 2007, pp. 64-65.

⁵⁹ “Guatemala pone presión a los Zetas”, *El Nuevo Herald*, 5 de mayo de 2009.

Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes.⁶⁰ México, a su vez, exporta sus cárteles a Centroamérica, principalmente el del Golfo, que actúa en Guatemala. Al mismo tiempo, la población Transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. En otra dirección, México exporta grandes cantidades de esos narcóticos hacia Estados Unidos, y expulsa, también, a población portadora de los problemas sociales asociados con ella. De Estados Unidos proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, y también el factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en ese país.

1.1.5.- Aspectos específicos de la Iniciativa Mérida

En el año 2007 los presidentes de México y de Estados Unidos firmaron lo que se dio a conocer como la iniciativa Mérida, nombre dado por haberse efectuado en la ciudad de Mérida, México. El acuerdo se diseñó para otorgar a México la cantidad de 1,400 millones de dólares en un periodo de tres años comenzando en 2008. La iniciativa brinda apoyo al gobierno mexicano en materia de equipo, tecnología y entrenamiento sin una presencia militar por parte de Estados Unidos. Del dinero asignado, 40% será destinado a la compra de

⁶⁰ Carmen Rosa de León Escribano, "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Pablo Dreyfus *et al.*, *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007, pp. 259-334.

aeronaves de ala fija y rotativa diseñadas para facilitar la intercepción y capacidad de respuesta rápida. El resto es para equipo de inspección.⁶¹

El acuerdo se considera un hito en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.⁶² Es la primera vez que Estados Unidos provee una suma tan importante de asistencia militar y policíaca a México (previo a la Iniciativa Mérida, México recibía en promedio treinta millones de dólares en ayuda por parte de Estados Unidos por medio de la Agencia Internacional de Control de Narcóticos y de Procuración de Justicia). Además el nivel de cooperación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses que esta iniciativa requirió, específicamente en el área de entrenamiento, no tiene precedentes. De hecho, más que un paquete de asistencia, la Iniciativa Mérida se percibe como el elemento central de una amplia estrategia creciente de cooperación entre Estados Unidos y México con el objetivo de combatir la amenaza que la delincuencia organizada representa para ambos países.⁶³ Siguiendo esta noción, otros observadores argumentan que la Iniciativa Mérida ha servido como un elemento importante en el desarrollo de confianza y cooperación entre los dos países.⁶⁴

⁶¹ A. Seele, *Overview of the Merida Initiative. May 2008*, Woodrow Wilson Center, Washington, 2008,

⁶² *Ídem.*

⁶³ Woodrow Wilson Center, *The United States and México. Towards a Strategic Partnership*, Washington, Woodrow Wilson Center, 2009.

⁶⁴ *Ídem.*

El eje central de la guerra contra las drogas es la acción de las fuerzas de operaciones especiales del Ejército y la Armada. Éstas tienen capacidades de inteligencia que, lógicamente, deben ser reforzadas en dos vertientes: el esfuerzo propio y su retroalimentación con la cooperación internacional. Con esto, debe aumentar la capacidad real para la intercepción de la cocaína. Además, si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra, se necesita modernizar el equipo, lo cual, por su altísimo costo, dependerá, en parte importante, de la asistencia de Estados Unidos. A lo anterior está dirigida la primera entrega de la Iniciativa: 40% se destinará a las Fuerzas Armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, 100 MDD a cada una, tal como se presenta a continuación:

<p style="text-align: center;">Iniciativa Mérida</p> <p style="text-align: center;">Año fiscal 2008 (500 MDD)</p> <p style="text-align: center;">Asistencia a México contra la delincuencia organizada⁶⁵</p>
<p><i>I. Programa antinarcoóticos, antiterrorismo y seguridad fronteriza (306.3 MDD)</i></p> <p>→ 208.3 MDD para ocho helicópteros de transporte Bell 412s, con 24 MDD para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 escáneres de ion manuales para el Ejército y la Fuerza Aérea; dos aviones de reconocimiento (CASA CN-235- 300, a 50 MDD cada uno, abastecidos con el equipo de la guardia costera) para la Armada.</p> <p>→ 31.3 MDD para auxiliar al Instituto Nacional de Migración, modernizar su base de datos y</p>

⁶⁵ Esta propuesta original (diciembre de 2007), fue reducida posteriormente por el Congreso de Estados Unidos a 400 millones de dólares para el primer año (2008) y a 350 para el segundo (2009), véase "Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America", Washington, la Casa Blanca, 22 de octubre de 2007.

de verificación de información, formas digitalizadas de migración, y entrenamiento y equipamiento para el personal en técnicas de rescate y salvamento, para ser utilizados en la frontera sur de México.

- 25.3 MDD para establecer un sistema seguro de comunicaciones en instalaciones de las agencias de seguridad nacional y para inspeccionar las claves de correo.
- 2 MDD para ampliar la capacidad de la oficina del procurador general en la iniciativa del trabajo contra traficantes: Operación contra Traficantes. Iniciativa sobre Seguridad y Salud (OASISS), para identificar y perseguir a los traficantes de personas en la frontera México-Estados Unidos.
- 31.5 MDD para escáneres de rayos X, y entrenamiento para la detección canina y entrenamiento para agentes de aduana en los puntos de entrada.
- 7.9 MDD para expandir la interconectividad de las bases de datos de los servicios de inteligencia, para operar una red segura de comunicaciones.

II. Programa de seguridad pública y aplicación de la ley (56.1 MDD)

- 30 MDD para equipo de inspección no intrusivo (escáneres de rayos X en Vans) para la Policía Federal (SSP), y establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones.
- 6 MDD para equipamiento de seguridad (vehículos armados, a 120 000 dólares para cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas, entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales.
- 5 MDD para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorar la infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información.
- 15.1 MDD para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos, para reducir la demanda y el consumo; esto también servirá para apoyar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.

III. Construcción institucional y aplicación de la ley (100.6 MDD)

- 60.7 MDD para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República (PGR), y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de

prisiones, y profesionalización policiaca, así como apoyar a las unidades anticrimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición.

- 5 MDD para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
- 19.9 MDD para ayudar a la PGR para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos.
- 15 MDD para los programas anticorrupción, transparencia y derechos humanos.

IV. Programa de apoyo

- 37 MDD, costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la entrega de los equipos relativos con el paquete de asistencia a México.

Una de las debilidades más notables de las Fuerzas Armadas mexicanas es su fragilidad financiera. En el presupuesto sugerido para la Secretaría de Defensa Nacional (SEDNA) para el año 2008, de 34 000 millones de pesos (3200 MDD), 95.5% se destina al pago de personal. En igual condición se encuentra la Secretaría de Marina.⁶⁶ Existe una propuesta de ejercicio de un presupuesto extraordinario según la cual se dotaría a la Sedena con 7,100 millones de pesos adicionales (650 MDD) para equipos.⁶⁷ Sin embargo, esta cantidad es insuficiente para las dos secretarías de Estado, teniendo en cuenta que el equipo actual es obsoleto —muchas piezas ya rebasaron su capacidad de vida útil— que para enfrentar con éxito las dos misiones fundamentales —la guerra contra el

⁶⁶ Véanse Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores 2006-2008*, México, Sedena, 2009; Secretaría de Marina, *Informes de Labores 2006-2008*, México, Semar, 2009, y Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, México, 1 de septiembre de 2008.

⁶⁷ “Proyectan más gasto a Sedena”, *Periódico Reforma*, México, 12 de octubre de 2007.

narcotráfico y la ayuda a la población civil ante los desastres naturales— es evidente que se requiere un equipo militar moderno. Parte de éste sería proporcionado por la Iniciativa Mérida.

De esta manera, la Iniciativa Mérida proveyó el financiamiento para lo siguiente:⁶⁸

- Equipo de inspección no intrusiva, escáneres de iones y unidades caninas para México y Centroamérica para la intercepción del tráfico de drogas, armas, dinero en efectivo y personas.
- Tecnología para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación que recolectan la información criminal en México.
- Asesoría técnica y entrenamiento en el fortalecimiento de instituciones de justicia. Investigación de antecedentes de las nuevas fuerzas policiales, equipos administradores de casos para rastrear investigaciones a través de un sistema avanzado, nuevas oficinas de quejas para ciudadanos y de responsabilidad profesional e instauración de programas de protección de testigos en México.
- Helicópteros y equipo de supervisión aérea para apoyar actividades de intercepción y fomentar respuestas rápidas por parte de las agencias de procuración de justicia en México.

⁶⁸ Hristoulas, Athanasios, “La Iniciativa Mérida. Retos y oportunidades”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, México, ITAM-Fontamara, 2010, p.104

El porcentaje más alto de los recursos de la Iniciativa Mérida está destinado a la compra de equipo costoso como helicópteros, aviones de vigilancia, y equipo de alta tecnología de detección, La adquisición de estos componentes tiene el objetivo de facilitar y mejorar la capacidad de respuesta rápida por parte del Ejército mexicano y las fuerzas de seguridad pública. En el marco de la estrategia de procuración de justicia de la iniciativa, una porción menor del presupuesto se destina al reforzamiento del poder institucional de los sectores policiaco y judicial mexicanos. Además incluye medidas para mejorar el entrenamiento de la policía, la capacidad forense, ofrecer mayor protección de testigos y fiscales y establecer un sistema judicial más eficiente y efectivo.

El paquete también apoyaría los esfuerzos por parte del gobierno mexicano en la reducción de la demanda de drogas, la erradicación de la corrupción la protección de derechos humanos y el fortalecimiento de la administración del gobierno mexicano de su frontera. La iniciativa requería que 73.5 millones de los 400 millones de dólares asignados a México, se utilizaran en reformas judiciales, establecimiento de instituciones, protección de derechos humanos y otros asuntos de fortalecimiento del Estado de derecho. De igual manera, la Iniciativa Mérida especifica que 15% de los fondos dependerán de los avances que México demuestre en relación con asuntos de derechos humanos, de los cuales la Secretaría de Estado estadounidense deberá presentar reportes periódicamente al Congreso.⁶⁹

⁶⁹ *Ibidem*, p. 105

Gran parte de los fondos no salió de Estados Unidos. Sino que ésta se destinaría a la compra de equipo aéreo, tecnología de vigilancia y otros bienes y servicios producidos por contratistas privados estadounidenses. En otras palabras, mientras que la solicitud incluye equipo y entrenamiento, ésta no involucra ningún tipo de transferencias o dinero en efectivo que sea suministrado directamente al gobierno mexicano.

En la tabla que se presenta a continuación, se muestran los gastos desglosados por área bajo la Iniciativa Mérida para los años 2008 y 2009. Como puede observarse, poco menos de la mitad del dinero para cualquier año se destina a las fuerzas armadas mexicanas. Aproximadamente 200 millones al año se asignan a agencias civiles como la Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Migración y Aduana. Una menor porción del financiamiento es para otros sectores como gestión de tribunales, el sistema penitenciario y para organizaciones no gubernamentales.

Secretaría / Agencia	Año fiscal 2008	Año fiscal 2009	Explicación
Ejército mexicano	105, 500	20, 200	Helicópteros de transporte, entrenamiento, mantenimiento, equipo de inspección y escáneres.
Marina mexicana	100, 000	10, 000	Aviones de vigilancia y mantenimiento.

Procuraduría General de la República	85, 387	26, 379	Vehículos blindados, renovación de aeronaves de vigilancia.
Secretaría de Seguridad Pública	31, 950	147, 550	Helicópteros de transporte; aeronaves, equipos de inspección, polígrafos.
Servicios de migración	31, 287	60, 470	Equipo de verificación de documentos y programas para bases de datos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	25, 310	5, 872	Equipo y actualizaciones de seguridad de servicio postal.
Servicios de Aduanas	31, 447	38, 400	Equipo de inspección de tráfico de armas.
Servicios de Inteligencia (CISEN)	7, 933	8, 864	Software, equipo y entrenamiento.
Secretaría de Hacienda	5, 000	0	Equipo de inteligencia financiera.
Red de transferencia de tecnología para tratamiento de adicciones	15, 157	10, 950	Programas de prevención, tratamiento y rehabilitación.

Gestión de tribunales	15, 000	0	-----
Sistema penitenciario	3, 000	1, 500	-----
Apoyo a instancias no gubernamentales	6, 029	7, 315	Talleres de cultura de legalidad, asociaciones civiles, organizaciones de derechos humanos, entrenamiento.
Programa de apoyo	37, 000	22, 500	-----

Elaboración propia

Fuente: Selee, Alan, *Overview of the Merida Initiative*, may 2008.

El acuerdo es único por varias razones. En primer lugar, pretende identificar los problemas relacionados con la delincuencia organizada, con el tráfico de drogas y con la violencia asociada con ambos en un contexto multinacional. A diferencia de experiencias pasadas, en las cuales cada país culpó al otro de no hacer lo necesario para acabar con el problema del consumo, producción o tráfico de drogas, la Iniciativa Mérida reconoce que los dos países deben compartir la responsabilidad de lidiar con los serios problemas de seguridad y salud pública asociados con las drogas y que la mejor manera de enfrentar éstos es de manera conjunta.⁷⁰ En segundo lugar, como argumenta Olson,⁷¹ a pesar de que en el pasado ha habido instancias de cooperación entre México y Estados Unidos, la

⁷⁰ Olson, E., *Six Key Issues in U.S.-México Security Cooperation*, Woodrow Wilson Center , Washington, 2008.

⁷¹ *Ídem.*

Iniciativa Mérida constituye la primera vez que México ha solicitado ayuda a Estados Unidos con el objetivo de reforzar su capacidad institucional para responder al problema del crimen organizado. Finalmente, a diferencia de la mayor parte de los convenios firmados en el pasado en materia de seguridad que han tenido históricamente una breve duración, este acuerdo sigue en curso. Los fondos y cooperación no han terminado, al año 2010, el Ejecutivo de Estados Unidos autorizó una ampliación del presupuesto de 400 millones de dólares para 2011, lo que se conoce en la actualidad como Iniciativa Mérida 2.0.⁷²

Con la asignación presupuestaria de \$1,900 MDD por parte del Congreso de los EE.UU., durante la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, la Iniciativa Mérida entregó \$1,100 MDD en equipo y capacitación (Véase, Anexo 4).⁷³

1.1.7.- La Iniciativa Mérida en la Actualidad

A más de cinco años de su implementación, la Iniciativa Mérida ha creado una nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad, proporcionando apoyo a las instituciones mexicanas de seguridad y judiciales para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas. Inicialmente firmada por los predecesores de Enrique Peña Nieto y Barack Obama, respectivamente, continúa con ellos.

⁷² Hristoulas, Athanasios, *op. cit.*, nota 56, p.91

⁷³ Embajada de los Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida. entregas principales al 30 de noviembre de 2012*, México, 2012, *passim*.

Con más de 2.1 billones de USD de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado 1.2 billones en equipo y entrenamiento a la fecha⁷⁴. El marco estratégico para implementar los miles de programas y actividades de la Iniciativa Mérida se conoce como los Cuatro Pilares, cada uno de los cuales agrupa programas de la iniciativa bajo objetivos estratégicos. En conjunto estos cuatro objetivos fortalecerán a ambas sociedades en la lucha contra el crimen organizado y la violencia, y ayudarán a impulsar la transformación de nuestra relación bilateral en materia de seguridad.

En este sentido, desglosaremos los “Cuatro Pilares de la Iniciativa Mérida”, los cuales se presentan a continuación, así como lo efectuado hasta el año en curso respecto de los mismos:

Pilar uno. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.-
“Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para

⁷⁴ *Ídem.*

*lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos”.*⁷⁵

Acciones y equipo brindados:

- Cuatro aeronaves de vigilancia CASA 235, valuados en 50 millones de USD cada uno, los cuales fueron entregados a la Secretaría de Marina. El CASA es una aeronave de patrullaje que permitirá a la Marina mexicana aumentar la vigilancia y control de las aguas territoriales.
- Se estableció un sistema fronterizo de telecomunicaciones entre 10 ciudades hermanas de Estados Unidos y México valuado en 13 millones de dólares. Este sistema proporciona a las fuerzas de seguridad pública en ambos lados de la frontera la capacidad de solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas.
- Equipo de reconocimiento de placas en 73 casetas de peaje en las principales carreteras de México para detectar vehículos robados y sospechosos, y vincular los datos a la Plataforma México.
- Nueve helicópteros UH-60M Blackhawk, tres a la Marina mexicana y seis a la Policía Federal. Estas aeronaves han sido una ayuda invaluable para confrontar a las organizaciones criminales que de otra forma habrían usado a su favor la poca accesibilidad del terreno para operar con impunidad.

⁷⁵ Embajada de los Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida. Panorama general*, México, 2014, *passim*.

Pilar dos: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.- “Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar las correccionales e implementar la reforma del sistema penal”.⁷⁶

Acciones y equipo brindados:

- Inauguración de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz en mayo del 2009. La Academia tiene casi 7,000 nuevos oficiales. Las prisiones mexicanas están buscando recibir acreditación internacional. A la fecha, un total de 14 instalaciones, 9 federales y 5 estatales, han recibido acreditación y una instalación estatal adicional ha sido recomendada para su acreditación.
- 8 millones de USD en entrenamiento y equipo para apoyar el programa de investigación de antecedentes a nivel estatal y federal, un gran esfuerzo por parte del gobierno mexicano para erradicar la corrupción y construir instituciones confiables.
- Durante la transición de México hacia el sistema penal acusatorio, se ha proporcionado entrenamiento a 7,700 fiscales, investigadores y otro personal involucrado en los rubros de transición al sistema penal

⁷⁶ *Ídem.*

acusatorio, crimen organizado, tráfico de personas, anti-secuestro, lavado de dinero, aprehensión de fugitivos y ciencias forense. Se ha otorgado apoyo adicional como el desarrollo de cortes para entrenamiento, aulas virtuales, desarrollo de materiales para cursos y elementos de entrenamiento estratégico con un valor superior a los 2.5 millones de dólares.

- De febrero hasta junio del 2013, 1,498 oficiales de la policía estatal y municipal han recibido entrenamiento, el bloque más grande de entrenamiento proporcionado directamente a oficiales en la historia de la Iniciativa Mérida. Esta cifra excede el número de policías estatales y locales entrenados durante todo el 2012 aproximadamente en un 40%.

Pilar tres: Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.- “Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales”.⁷⁷

Acciones y equipo brindados:

⁷⁷ Ídem.

- Entrega en curso de más de 300 caninos entrenados en detección de narcóticos, armas, municiones y efectivo a la Policía Federal, Procuraduría General de la República y Secretaría de Administración Tributaria. Cada una de las instituciones está en el proceso de construir o remodelar su propia academia de adiestramiento canino. Por otra parte, se están certificando a instructores para que entrenen a oficiales mexicanos.
- Viajero Confiable, lanzado en diciembre de 2013, es un programa del gobierno mexicano similar al “Global Entry” de los Estados Unidos que permite una autorización de ingreso rápida a visitantes de bajo riesgo pre-aprobados. Actualmente, Viajero Confiable opera en los aeropuertos de Cancún, San José del Cabo y la Ciudad de México, con planes para expandirse a 10 aeropuertos en el 2014.
- Adquisición de equipo de inspección no intrusivo (NIIE), que es un componente para el resguardo de las fronteras mexicanas en la lucha por detectar y prevenir el tráfico de bienes ilícitos. El programa de Seguridad Fronteriza ha contribuido con 112 millones de USD en tecnología, incluido equipo de inspección no intrusivo, mejora de infraestructura y entrenamiento de personal en las áreas de seguridad fronteriza.

Pilar cuatro: Construir comunidades fuertes y resilientes.- “Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las

*instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado”.*⁷⁸

Acciones y equipo brindados:

- Programa Cultura de la Legalidad, diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el Estado de derecho en México, adicionalmente se tiene la meta más amplia de reducir el crimen y la corrupción. La educación en materia de Cultura de la Legalidad ahora forma parte del programa de educación secundaria en 31 estados y entidades federativas. Durante el año escolar 2013-2014, 9,084 escuelas impartieron instrucción de Cultura de la Legalidad a 808,000 alumnos.
- Se han colocado 73 módulos de vigilancia ciudadana en ministerios públicos de la Ciudad de México. Los módulos son atendidos por observadores que proporcionan información a quienes llegan a denunciar un crimen. En un período de 18 meses, más de 16,250 personas fueron encuestadas acerca de la calidad de los servicios que recibieron, esta información ha ayudado a que los ministerios mejoren notoriamente.
- Con la finalidad de reducir la demanda de droga, se orienta para lograr el fortalecimiento del diagnóstico de adicción, tratamiento e infraestructura para la recopilación de datos en México a fin de facilitar una reducción a largo plazo del consumo de sustancias ilegales. La asistencia técnica proporcionada a través de este

⁷⁸ *Ídem.*

programa ha resultado en la creación y expansión de los tribunales para el tratamiento de adicciones en México. En la actualidad se está financiando el proyecto con 200,000 USD con el primer Tribunal de Tratamiento de Adicciones ubicado en la ciudad de Guadalupe, Nuevo León. La Organización de los Estados Americanos usará los resultados de un estudio diagnóstico para crear un marco de evaluación que el gobierno mexicano pueda seguir para expandir estos tribunales en todo el país. Se espera que más estados incorporen estos tribunales en el transcurso del año siguiente.

1.2.- Contenido de las estrategias en materia de seguridad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Dentro de las políticas públicas mexicanas en materia de seguridad, a fin de garantizar una seguridad interior y exterior del país, así como el acceso efectivo a la justicia y la seguridad para los habitantes, el Gobierno Mexicano, a partir del periodo 2007-2008, se dio a la tarea de diseñar y emprender una Estrategia Nacional de Seguridad Pública, reconociendo cinco principales componentes derivadas del Eje Rector 1, del Plan Nacional de Desarrollo anterior: La ofensiva del Estado en la batalla frontal contra el crimen organizado; el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia; las reformas constitucionales; la estrategia social preventiva y la cooperación internacional.⁷⁹ Éste periodo podríamos considerarlo como el más productivo de la

⁷⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno*, 2007, disponible en <http://segundo.informe.gob.mx/descargas/PDF/Resumen_Ejecutivo_a.pdf>, sitio consultado en junio de 2013.

administración federal 2006-2012, ya que fue en donde se han sentado las bases tangibles para la mejora e innovación en materia de seguridad, ya que en éste tema no se habían realizado mayores reformas, construcciones y desarrollos, como ya mencionábamos, desde la Constitución de 1917.

Lo anterior es establecido con un diagnóstico previo en el cual se considera que la impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades⁸⁰.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%)⁸¹. Igualmente grave es la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía. De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas⁸²; otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15%⁸³. Este

⁸⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, p. 41 y ss.

⁸¹ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2005, *passim*.

⁸² Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro*, 2006, disponible en <www.latinobarometro.org>, Resultado con base en la pregunta: "¿Diría usted que se puede

clima de desconfianza es preocupante, pues la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública. De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006⁸⁴, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años.

En consecuencia a lo anterior, es que dentro del primero de los componentes señalados, que consiste en la batalla frontal contra el crimen organizado, se realizaron tres acciones torales para iniciar con éste propósito (acorde al Segundo Informe de Gobierno Presidencial, administración 2006-2012):

confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Margen de error +/- 3%.

⁸³ ITAM, *Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil*, 2005, disponible en <www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html>, resultado con base en la pregunta "¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?" 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%); SEGOB, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, 2005, disponible en <www.segob.gob.mx/encup>, Resultado con base en la pregunta "¿Qué tanto puede confiar en las demás personas?" 16%: se puede confiar mucho (margen de error +/- 1.4%).

⁸⁴ Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción*, Berlín, 2006, *passim*.

“La realización de Operativos Conjuntos, que se concretaron en las Entidades de Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua, Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, además de la Ciudad de Tijuana, Baja California. Éstos operativos tuvieron como propósito restaurar el orden y garantizar las condiciones mínimas de seguridad y autoridad;

La detención de líderes del Narcotráfico, como lo es Jesús R. Beltrán Uriarte “El Tío”, Pedro Díaz Parada, Luis Reyes Enríquez “El Rex”, Alfredo Beltrán “El Mochomo”, Sandra Ávila “La Reina del Pacífico”, Rogelio Díaz Cuellar “El Rojo”, Juan Carlos de la Cruz “El JC”, Eleazar Medina “El Chelelo”, Juan Diego Espinoza “El Tigre”, Gustavo Rivera “El Gus”, Alfredo Rangel “El L46”, Nabor Vargas “El Débora”, Ever Villafañe y Rubén Ríos Estrada “El Pit”; y

Las acciones en contra del Secuestro, desarticulándose en el periodo de Gobierno mencionado a cerca de 30 bandas y detenido a 200 secuestradores”.⁸⁵

Por lo que toca al segundo de los puntos consistente en el Fortalecimiento de las Instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia, fueron realizadas desde el año 2007-2008, las propuestas siguientes:

Para el personal del Ejército y Marina Armada de México: se busca la mejora salarial; la homologación de salarios al personal de tropa, clases y marinería adscrito a la primera región militar y naval con el resto de las distintas

⁸⁵ Poder Ejecutivo Federal, *op.cit.*, nota 21.

zonas militares y navales del territorio nacional; y la mejora de las prestaciones de seguridad social para soldados y marinos a través de la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas;

La reingeniería organizativa de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, procurando la coordinación entre todas las corporaciones policiales del país;

En el nuevo modelo de formación policial, que identifica el nuevo perfil del aspirante, se establecen las bases de profesionalización, se efectúan depuraciones dentro de las Corporaciones policiales y requiere de la aplicación periódica de pruebas de control y confianza a los elementos dedicados a la seguridad pública;

La implementación del Sistema Único de Información Policial – Plataforma México, que permite enlazar a las instituciones de seguridad pública de las 32 Entidades del país con el Sistema Único de Información Policial. En este sistema se concentra toda la información existente sobre la delincuencia, siendo las características de la información de tipo sustantivo y clasificado; y

1.2.1.- El fortalecimiento de infraestructura policial.

El tercero de los componentes de la estrategia en mención, consiste en la formulación de diversas reformas constitucionales, que tienen como propósito

dotar de nuevos instrumentos jurídicos a las autoridades para fortalecer la investigación ministerial y policial en el combate a la criminalidad. Así mismo, se busca transitar de un sistema mixto de justicia inquisitorio a un sistema acusatorio, desde donde se amplían y reconocen los derechos de los inculcados y de las víctimas.

El cuarto componente es el relativo a la Estrategia Social Preventiva para la recuperación de los espacios públicos de distintas ciudades en el país (espacios de convivencia como parques, plazas, espacios deportivos y andadores), el programa escuela segura (planteles escolares en ambientes tranquilos, libres de drogas y violencia) y Centros Nueva Vida (Centros de atención y tratamiento en contra de las adicciones).

Finalmente, el último de los componentes relativo a la Cooperación Internacional, se ve principalmente atendido a través de la “Iniciativa Mérida”, que es un esquema de cooperación bilateral entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, basado en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía y jurisdicción de cada país, entendió como una respuesta binacional a los problemas comunes del tráfico de armas, percusores químicos y dinero por parte de la delincuencia organizada.

Esta Estrategia Nacional, se complementa a su vez con una “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”, emitida por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, en fecha 7 de

marzo de 2008, cuya orientación atiende a alinear las capacidades del Estado en los tres órdenes de Gobierno contra la delincuencia; el desarrollo de las instituciones del Estado encargadas de la seguridad pública; la prevención del delito y la participación ciudadana; la mejora del sistema penitenciario; el combate a la corrupción; la instrumentación de nuevas tecnologías; y el seguimiento de los indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

En éste último caso, no se menciona la intervención o participación de las fuerzas armadas dentro de los objetivos del documento siguiendo la lógica de que la ley tiene una precisa vocación de procurar que los cuerpos encargados de la seguridad interior sean de carácter civil, y no militar.

Es definitivo que los procesos que deberán afrontar las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública para llegar a los parámetros y objetivos enunciados por la mencionada Estrategia Nacional de Seguridad Pública así como la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, necesariamente requerirán de un tiempo indeterminado tanto para el desarrollo de los planes y programas como para la implementación al cien por ciento de los mismos; por lo que de cierta forma es comprensible que las fuerzas armadas participen en las actuales acciones para preservar la seguridad interior, ya que las policías y fuerzas civiles de seguridad, han demostrado no encontrarse preparadas para atender a los desafíos de la criminalidad de estos tiempos.

Recordando el hecho de que ya por mandato de la legislación, el ejército y fuerzas armadas de antemano colaboran en el combate a la delincuencia y crimen organizado desde las actividades que comprenden la vigilancia de nuestro espacio aéreo, mares nacionales, fronteras y recursos e instalaciones estratégicas como el agua, el petróleo, energía nuclear, entre otras (según la competencia que les brinda la Ley); resulta importante recalcar que ello es distinto, a utilizar a dichas fuerzas castrenses en la investigación y persecución de delitos y criminales cuya naturaleza ni siquiera trasciende a la esfera federal, sino que se consideran del fuero común como lo es el secuestro y la extorsión.

Las cuestiones de seguridad interior, por práctica internacional, regularmente se dejan al encargo de las autoridades civiles, ya que es la manera en que recomiendan las asociaciones de Derechos Humanos, se realice la actividad, pero éste tema es cuestión de otro estudio.

1.3.- Atribuciones particulares del Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México.

El alcance que poseen los cuerpos militares en materia de seguridad interior en nuestro país de acuerdo a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son los siguientes:

“... Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

Garantizar la seguridad interior;

Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;

y

En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México, dispone que:
“Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;

Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;

Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en el área de jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene y, en coordinación con otras autoridades competentes mediante convenios, establecer por instrucción del Mando Supremo las áreas de control al mismo, incluidos los respectivos espacios aéreos;

Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando Supremo lo ordene;

Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción y donde el Mando Supremo lo ordene;

Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades;

Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales;

Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras,

artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable;

Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias del Ejecutivo;

Intervenir, sin perjuicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo, en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí, o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras;

Fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo;

Realizar levantamientos topográficos de los mares y costas nacionales y publicar la cartografía náutica, así como la información necesaria para la seguridad de la navegación; y participar y fomentar toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional;

Administrar y fomentar la educación naval en el país, y

Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.”

Rogelio Martínez Vera, en su obra “Fundamentos de Derecho Público”, menciona que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde “1.

...organizar, administrar y dirigir las fuerzas armadas pertenecientes al ejército y fuerza aérea; 2. Maneja todas las instituciones educativas de carácter militar; 3. Adquiere y fabrica armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados a las fuerzas armadas; 4. Interviene en la exportación e importación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, productos químicos, así como artificios y material estratégico; 5. Administra todo lo relacionado con la Ley de Armas de Fuego y Explosivos; 6. Administra la justicia militar; y 7. Presta servicios de auxilio a la población civil y los demás que requiera el Ejecutivo Federal.”⁸⁶

Y continúa relatando, que la Secretaría de Marina tiene como funciones: “1. Organiza, dirige y administra la armada de la nación; 2. Dirige todas las instituciones educativas públicas de carácter naval; 3. Deberá ejecutar los trabajos de topohidrografía en las costas, islas, puertos y vías navegables; 4. Interviene en el otorgamiento de permisos para expediciones y exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; 6. Construye, mantiene y opera astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a la armada de México; y 6. En general esta dependencia gubernamental está encargada de mantener la soberanía tanto del mar territorial como de la zona económica exclusiva.”⁸⁷

Es notable que desde el momento en que las fuerzas armadas de nuestra nación participan en la seguridad pública interior (en rubros distintos de los

⁸⁶ Martínez Vera, Rogelio, *op. cit.*, nota 9, p. 310 y 311.

⁸⁷ *Ídem.*

señalados por la legislación), muestra un claro indicio de que existen grandes rezagos y áreas de oportunidad en el trabajo de la prevención del delito, de investigación oportuna, la capacitación y el adiestramiento de los elementos y funcionarios civiles, pues no han sido capaces de responder oportunamente a las necesidades de seguridad que requiere la población.

No obstante, pensar en involucrar de manera directa a las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia (competencia de las autoridades civiles), debería de suponer también de un periodo de adaptación o capacitación distinto para la milicia, ya que la formación y capacitación de las fuerzas armadas mexicanas, trasciende a un nivel de adiestramiento especializado, diferente del quehacer de prevención y combate a la criminalidad regular competencia de las autoridades y policías civiles; pues el caso sería tan parecido como involucrar elementos de las policías civiles en las operaciones exclusivas de las fuerzas armadas sin entrenamiento ni preparación adicional a las actividades de esa índole.

Esto es así, debido a que los egresados de las escuelas del ejército se encuentran preparados para atender cuestiones de índole militar, que si bien encuentran relación con la seguridad interior (apoyo en desastres naturales y combate frontal y de inteligencia en contra del crimen organizado en casos especiales), su principal función es la defensa de la soberanía nacional respecto de intrusos o enemigos externos, preponderantemente.

Basta con revisar la Misión de Nuestro Heroico Colegio Militar, para referenciar el matiz de formación de los integrantes de dicho colegio adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional, que reza: “El Heroico Colegio Militar es un establecimiento de Educación Militar que tiene como misión formar oficiales de las Armas y Servicio de Intendencia para desempeñarse como comandantes de las unidades de las armas hasta nivel de sección; ayudantes de pelotón de intendencia, en las corporaciones y dependencias del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para lo cual imparte educación de nivel Licenciatura en Ciencias Militares.”⁸⁸

De la misma forma, y también a manera de ejemplo, podemos referir a la Escuela Militar de Tropas Especialistas de la Fuerza Aérea tiene como misión: “...formar clases en mantenimiento de aviación, abastecimiento de material aéreo, electrónica de aviación y armamento aéreo, para satisfacer las necesidades de la Fuerza Aérea.”⁸⁹

Por su parte, la Marina-Armada de México (Secretaría de Marina), tiene como principales instituciones educativas el Centro de Estudios Superiores

⁸⁸ Heroico Colegio Militar, SEDENA, 30 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.sedena.gob.mx/index.php/educacion-militar/admision-educacion-militar/opciones-con-bachillerato/heroico-colegio-militar>, sitio consultado el 17 de febrero de 2014.

⁸⁹ Escuela Militar de Tropas Especialistas de la Fuerza Aérea, SEDENA, 30 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.sedena.gob.mx/index.php/educacion-militar/admision-educacion-militar/opciones-con-secundaria/admision-esc-mil-de-tropas-especialistas-de-la-fza-aerea>, sitio consultado el 16 de febrero de 2014.

Navales, la Heroica Escuela Naval Militar y de Educación Naval, cuyo principal enfoque es la carrera de las armas y la protección de la ciudadanía en caso de inundaciones, rescates marítimos, y recientemente, el combate a la delincuencia y crimen organizado.⁹⁰

En resumen, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la Secretaría de Marina, mantienen un enfoque ligado a la carrera de las armas y la defensa de la soberanía nacional, que si bien ésta última pudiera verse comprometida por actos de sabotajes o terrorismos por parte de grupos subversivos, existen autoridades de los tres órdenes de gobierno, cuyas atribuciones les son específicas para la atención de dichas cuestiones; pues de otra manera, no tendrían razón de existir.

1.4.- Corporaciones Policiales.

Como ya lo habíamos hecho notar, la razón de que el ejército y fuerzas armadas participen de manera activa en la seguridad interior del país en contra del crimen organizado y la delincuencia atiende principalmente a la falta de preparación oportuna de los cuerpos civiles de seguridad tanto en su equipamiento, capacitación, adiestramiento y desde luego, una precaria atención de la problemática que pareciera remontarse a sus mismos orígenes.

⁹⁰ Secretaría de Marina, *Instituciones educativas*, disponible en <<http://www.semar.gob.mx/>>, sitio consultado el 15 de enero de 2014.

Genaro García Luna, en su propuesta de convertir 1661 Corporaciones Policiales en una sola Policía Científica, advierte: "...en las policías mexicanas se sigue manteniendo una lógica jurídica de división según los niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, de prevención e investigación.

En nuestro país no existe una definición del modelo de policía que se requiere. Seguimos con el mismo marco jurídico que surgió de la Revolución Mexicana, con las leyes y reglamentos hechos para un México que ya no existe, con modificaciones parciales que no representan una solución de fondo."⁹¹

Este proceso requiere de un cambio estructural y de ideología en la forma como en la actualidad se entiende la función policial y de seguridad en general, pero es indiscutible que los procesos de mejora regulatoria, de procedimientos, de reclutamiento, de capacitación y de actualización tecnológica y de comunicaciones son imperativas.

Inicialmente, con la reciente reforma constitucional del artículo 21, existe un gran avance en cuanto a las facultades de las policías (de tipo científico y de investigación), empero aún contamos con estructuras estatales y municipales deficientes y rezagadas. Incluso, la misma policía federal aún no ha alcanzado las

⁹¹ Laveaga, Gerardo, *65 Propuestas para modernizar el sistema penal en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE, 2006, p. 424.

ambiciosas metas planteadas por los criterios de la Legislación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Existen algunas propuestas que procuran la reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales, como lo es la impulsada por Genaro García Luna, que va orientada a formar equipos y agencias de trabajo especializados, semejante a los de otros países, y que refiere que en el mundo hoy en día prevalecen tres modelos de policía:

Policía unificada federal, que son fuerzas de prevención e investigación articuladas en un solo mando y homologadas en grados, procedimientos y logística de operación. Su ventaja central es la alineación de recursos, esfuerzos, información y sistemas para la respuesta integral a los problemas de seguridad pública y persecución del delito. El modelo federal opera en el ámbito del delito federal, pero su esquema se reproduce a nivel estatal para empatar sus capacidades, formación, doctrina y especialización por competencia;

Policía unificada nacional, que integra todas las policías del país en un solo mando, articula las operaciones de prevención y de combate al delito en los tres niveles de gobierno. Tiene un solo tabulador con los mismos grados. Su formación y especialización está homologada, centralizada. El despliegue corresponde a las necesidades de cada región del país, sumando la capacidad total del Estado para atender cada fenómeno delictivo; o

Policías por agencias con atribuciones integrales, que opera con la facultad integral de prevención e investigación por competencia, reproduciendo su esquema en los tres niveles de gobierno. La organización y control de estas policías permite la atención especializada con la ventaja de que, si una agencia se contamina por su operación está expuesta a la corrupción, ésta puede ser reestructurada sin afectar al resto del sistema de seguridad pública y combate al delito. Una característica de este modelo es que requiere de un órgano externo de coordinación para alinear los sistemas, recursos y esfuerzos de las diferentes agencias para la prevención y combate al delito.

Los esfuerzos derivados del Sistema Nacional de Seguridad Pública orientados hacia la homologación en la estructura y formación de las fuerzas policiales de los tres órdenes de gobierno, aún se encuentran en proceso, y la falta de conclusión de dicha tarea ha originado que las fuerzas armadas actúen interinamente en el área de seguridad pública interior.

1.5.- Inteligencia financiera - Lavado de dinero.

El lavado de dinero en términos generales, es el procesamiento de ganancias derivadas de la actividad criminal para disfrazar su procedencia ilícita, permitiendo a los criminales gozar de ellas sin arriesgar su fuente.

En México, una de las principales fuentes de lavado de dinero se encuentra asociada directamente con el tráfico y producción de narcóticos. Al ser el mercado

estadounidense el mayor consumidor de narcóticos en el mundo, gran parte del monto total de los recursos de procedencia ilícita, sean lavados en la economía mexicana, inundándose de dólares americanos en efectivo. No obstante, delitos como el tráfico de personas, la extorsión o el contrabando, también generan importantes y cuantiosos ingresos ilícitos en otras monedas e instrumentos.⁹²

La prevención del delito de lavado de dinero, al igual que el combate al financiamiento al terrorismo, son parte esencial de la estrategia del Estado contra el crimen organizado.

Los gobiernos en el mundo han dado cuenta de los enormes daños que traen consigo las actividades ilícitas señaladas, tanto para la economía global como para la estabilidad financiera de los países.

Consciente de lo anterior, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2004, el gobierno mexicano ha establecido la Unidad de Inteligencia Financiera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como una instancia central nacional para la recepción, análisis y difusión de reportes de operaciones y otra información financiera que puede ser útil para

⁹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estrategia nacional para la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo*, disponible en <http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/estrategia/estrategia_npclfft_26082010.pdf> visitada el 17 de febrero de 2014.

detectar operaciones posiblemente relacionadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo.

Entre las principales tareas encomendadas a la Unidad de Inteligencia Financiera se reconocen la implementación y seguimiento de mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal, o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, referentes a lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

El objetivo de estas tareas es evitar que el sistema financiero mexicano sea utilizado como herramienta para la realización de diversos actos u operaciones que se vinculen con hechos delictuosos, con lo que se procura preservar su integridad y, por ende, la de la economía mexicana.⁹³

De acuerdo con las disposiciones vigentes emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la materia, las operaciones inusuales comprenden, en lo general, a aquellas operaciones, actividades, conductas o comportamientos que no concuerden con los antecedentes o actividades conocidas o declaradas por los respectivos clientes de las instituciones financieras y demás sujetos

⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información disponible en <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html>>, sitio consultado el 28 de septiembre de 2013.

obligados en términos de dichas disposiciones, o con su patrón habitual de comportamiento transaccional, en función al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicho comportamiento, o bien, aquellas que, por cualquier otra causa, esas instituciones o sujetos consideren que los recursos pudiesen ubicarse en alguno de los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal —relativos al financiamiento al terrorismo nacional e internacional o al lavado de dinero— o cuando se considere que los recursos pudieran estar destinadas a favorecer la comisión de los delitos señalados en este párrafo.⁹⁴

2005	2006	2007*	2008**	2009***	2010****
63,674	56,659	38,400	36,934	52,958	34,445

La Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo se dirige tanto a la prevención, como al combate del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo en todas sus modalidades.

Las acciones de prevención respecto al lavado de dinero se inician con la supervisión y seguimiento de las actividades consideradas como cotidianas, a fin de detectar comportamientos que podrían ser conductas ilícitas en potencia. Para

⁹⁴ *Idem.*

este fin se debe analizar un gran número de operaciones financieras y comerciales. El combate pretende determinar fehacientemente el origen ilícito de los activos empleados por los criminales, así como aportar diversas evidencias respecto de las transacciones en la economía o el sistema financiero a través de los cuales se administran dichos activos.

Para lograr la prevención y el combate del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo se integra una estrategia compuesta por cuatro ejes:

- 1) Información y Organización;
- 2) Marco Normativo;
- 3) Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces; y
- 4) Transparencia y Rendición de Cuentas.

Estos cuatro ejes permitirán alcanzar las dos metas de la Estrategia: 1) Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias; y 2) Judicializar oportuna y eficazmente los casos de alta relevancia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Para alcanzar estas metas, la Estrategia tiene como base el compromiso del Ejecutivo Federal para que sus diversas instancias dedicadas a la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo optimicen su

capacidad con recursos adecuados —tanto humanos como materiales— y trabajen de manera coordinada, con el fin principal de evitar la comisión de estos delitos y de obtener sentencias condenatorias en aquellos casos relacionados con las organizaciones que más daño ocasionan al Estado.

La información presentada se actualiza trimestralmente.

* Se excluyen 90,595 reportes emitidos por una misma entidad financiera sobre operaciones que de origen no reúnen los elementos suficientes para su integración y presentación como operaciones inusuales. La suma de esta cifra y la indicada en la gráfica totalizan los reportes de operaciones inusuales recibidos a la fecha de publicación.

** 70,774 reportes se consideran sobre reporte (el sujeto obligado reporta al mismo cliente el mismo día). La suma de esta cifra con la reportada en la gráfica totalizan los reportes de operaciones inusuales recibidos por la UIF en dicho periodo.

*** 24,363 reportes se consideran sobre reporte (el sujeto obligado reporta al mismo cliente el mismo día). La suma de esta cifra con la reportada en la gráfica totalizan los reportes de operaciones inusuales recibidos por la UIF en dicho periodo.

**** 25,062 reportes se consideran sobre reporte (el sujeto obligado reporta al mismo cliente el mismo día). La suma de esta cifra con la reportada en

la gráfica totalizan los reportes de operaciones inusuales recibidos por la UIF en dicho periodo.⁹⁵

1.6.- Delitos cometidos por servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública (todavía hasta el sexenio anterior), es aquella encargada del combate a la corrupción, la eliminación de normas y trámites innecesarios, la vigilancia del ejercicio de los recursos destinados a estados y municipios y el programa de apoyo y la política de prevención y apoyo al Programa Nacional de Infraestructura. En la estructura del nuevo gobierno federal, se ha planteado la posibilidad de prescindir de ésta Secretaría, más no así de las tareas de vigilancia hacia los funcionarios y las conductas contrarias al servicio.

Durante los primeros cuatro años de la pasada administración, se ha expuesto a poco más de 600 personas en 129 denuncias penales, en delitos de cohecho, extorsión y corrupción en general, e inhabilitado en sus funciones a alrededor de 3,000 servidores públicos en lo que va de la actual administración.⁹⁶

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto informe de Gobierno*, información disponible en <<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/la-sfp-rinde-cuentas/cuarto-informe-de-labores>>, sitio consultado el 28 de mayo de 2012.

Por su parte, la Procuraduría General de la República posee una Unidad Especializada en “Investigación de Delitos cometidos por servidores públicos y contra Administración de Justicia”, que es la encargada de conocer e investigar los actos de corrupción de servidores públicos ajenos a la institución, por lo que resulta competente para conocer de los delitos previstos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, siempre y cuando se reúnan los supuestos a *contrariu sensu* del Acuerdo A70/03, del C. Procurador General de la República; y de conformidad a lo establecido por el artículo 29, fracción III, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁹⁷

Las estadísticas que a continuación se enuncian son un ejemplo del rezago que en materia de denuncia e integración de averiguaciones existen respecto de los delitos cometidos por funcionarios públicos.

En el caso del año 2010, la estadística se encuentra actualizada al mes de julio, con los siguientes resultados:

⁹⁷Procuraduría General de la Republica, *Delitos cometidos por servidores públicos*, julio de 2012, información disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Cometidos%20por%20Servidores%20Publicos/Delitos%20Cometidos%20por%20servidores%20publicos.asp>, sitio consultado el 17 de febrero de 2014.

Fiscalía de Delitos Cometidos por Servidores Públicos 2010			
	Delito	Incidencia	Año de la A.P.
1	ABUSO DE AUTORIDAD	3	2010
2	AMENAZAS	1	2010
3	COHECHO	1	2010
4	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	1	2010
5	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	11	2010
6	EXTORSIÓN	1	2010
7	PECULADO	6	2010
8	TRAFICO DE INFLUENCIAS	1	2010

9	USO DE DOCUMENTO FALSO	1	2010
10	USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	9	2010
	TOTAL	35	2010

Por su parte, los años 2008 y 2009, presentan los resultados siguientes:

Fiscalía de Delitos Cometidos por Servidores Públicos 2009			
	Delito	Incidencia	Año de la A.P.
1	ABUSO DE AUTORIDAD	6	2009
2	COHECHO	2	2009
3	CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	3	2009
4	DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	1	2009
5	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	3	2009
6	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	21	2009
7	EN MATERIA ELECTORAL	1	2009
8	ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO	1	2009
9	FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	1	2009
10	FRAUDE	4	2009

11	OTROS	9	2009
12	PECULADO	25	2009
13	ROBO	1	2009
14	TRAFICO DE ÓRGANOS	1	2009
15	TRAICIÓN A LA PATRIA	1	2009
16	USO DE DOCUMENTO FALSO	3	2009
17	USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	15	2009
18	USURPACIÓN DE FUNCIONES PUBLICAS	1	2009
19	VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE SALUD	2	2009
20	VIOLACIÓN DE CORRESPONDENCIA	1	2009
	TOTAL	102	2009

Fiscalía de Delitos Cometidos por Servidores Públicos 2008			
	Delito	Incidencia	Año de la A.P.
1	ABUSO DE AUTORIDAD	7	2008
2	ALLANAMIENTO DE MORADA	1	2008
3	AMENAZAS	2	2008
4	COALICIÓN	1	2008
5	COHECHO	1	2008
6	CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	1	2008
7	DELITO COMETIDO CONTRA FUNCIONARIO PUBLICO	1	2008
8	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	3	2008
9	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	7	2008
10	ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO	1	2008

11	EXTORSIÓN	1	2008
12	FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	8	2008
13	FRAUDE	3	2008
14	HOMICIDIO	1	2008
15	LESIONES	1	2008
16	OTROS	13	2008
17	PECULADO	4	2008
18	REVELACIÓN DE SECRETO	1	2008
19	TORTURA	1	2008
20	TRAFICO DE INFLUENCIAS	4	2008
21	TRAFICO DE ÓRGANOS	1	2008
22	USO DE DOCUMENTO FALSO	6	2008
23	USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	14	2008

24	USURPACIÓN DE FUNCIONES PUBLICAS	1	2008
25	VIOLACIÓN A LA LEY GENERAL DE SALUD	1	2008
	TOTAL	85	2008

De igual manera, el Consejo de la Judicatura Federal y las Judicaturas de las Entidades Federativas, tienen como propósito vigilar la práctica y el ejercicio de las funciones públicas de sus funcionarios, procurando evitar con ello situaciones de corrupción, cohecho y cualquier otro delito o falta administrativa.

En cualquiera de los casos, los números plasmados en los resultados no son muy alentadores, a lo que se esperaría por parte de ese órgano fiscalizador, principalmente porque los resultados de las autoridades no demuestran una eficiencia que haga suponer que los funcionarios y empleados públicos realizan sus tareas de manera puntual y expedita.

1.7.- La estrategia penitenciaria

Esta estrategia o temática no es abordada como tal dentro de la estadística para el combate a la delincuencia, pero nosotros decidimos abordarla por la

trascendencia e impacto que representa dentro del esquema integral de seguridad pública, e igualmente para hacer ver que las detenciones realizadas por el personal castrense ha sido, por muy desafortunado que se escuche, inútil; por lo siguiente: "... el contraste entre detenidos y presos: Calderón recibió las cárceles con 210 mil 800 reclusos; ahora se dice que hay cerca de 231 mil, es decir, una diferencia de 21 mil. Sin embargo, de acuerdo con la información de las fuerzas federales, se ha detenido a 102 mil hombres y mujeres relacionados con la delincuencia organizada. ¿Dónde quedaron los 81 mil que no fueron recluidos?"⁹⁸

La estrategia pues, en su ámbito punitivo, tiene que ver con un esfuerzo, que incluya e integre a los aparatos policiacos (federales, estatales y municipales) y de seguridad en general; los organismos de investigación pericial; Agencias del Ministerio Público federales y del fuero común; los aparatos e instituciones que conforman al Poder Judicial formados y capacitados; pero también conducidos bajo políticas públicas coherentes y responsables dictadas por el Poder Ejecutivo, que operen bajo lógicas y presupuestos que se midan contra los resultados que esperan obtenerse. De igual forma, el Poder Legislativo deberá asumir su importante papel dentro de la lucha en contra de la criminalidad, realizando disposiciones jurídicas coherentes con la realidad penitenciaria nacional y autorizando los recursos necesarios para la consecución de todos y cada uno de los fines ya mencionados.

En este último caso habrá de determinarse si las fuerzas armadas excepcional o permanentemente colaborarán con las autoridades civiles en

⁹⁸ Peñaloza, José Pedro, *op.cit.*, nota 13, p. 9.

cuestiones relacionadas con la seguridad pública interior o seguridad pública, porque de esta manera, podrán llevarse a cabo las reformas o adecuaciones legislativas pertinentes, a efecto de que las fuerzas castrenses puedan participar con mayor libertad y con apego a derecho, en dichas labores, brindando a su actuación certeza jurídica, y evitando con ello al máximo, alguna violación a los derechos humanos o a la normatividad en general.

CAPÍTULO II

EL EJÉRCITO Y LA GUARDIA NACIONAL, LA ARMADA Y EL CORSO. SU DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y SUS DIFERENCIAS.

Para el estudio que nos concierne, es importante realizar algunas precisiones breves, de lo que constituyen las fuerzas armadas de la nación y las atribuciones y objeto para el cual existen en el Estado mexicano; a fin de tener una noción valedera dentro del presente documento.

La formación de grupos de individuos para la defensa ante los peligros que representaban otras comunidades, se remonta a los orígenes de las sociedades mismas; organizándose para preservar la seguridad de sus bienes, sus vidas y sus estructuras sociales.⁹⁹

De igual modo, dichos grupos también se constituían para someter a otros grupos de individuos para obtener mano de obra esclava o tributos, como surgieron los grandes imperios de la antigüedad.¹⁰⁰ Aún a la fecha, la práctica de la guerra por vía de ejércitos es común y se mimetiza de otras formas para la invasión y obtención de ventajas diversas.

⁹⁹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 3ª ed., 3er. y 4o. cursos, México, Ed. Oxford, 2002, p. 175.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Con el desarrollo de las civilizaciones estos grupos fueron evolucionando en la misma medida, siendo en ocasiones éstos, la manera o aspecto central del crecimiento de las comunidades, sin referirnos únicamente al tema de las armas, sino también a los avances tecnológicos que derivan de la actividad.

Un ejército es una colectividad numerosa organizada para la realización de un fin. Antiguamente, conjunto de tropas militares con los pertrechos correspondientes, unidas en un cuerpo bajo las órdenes de un mando. Hoy en día, bajo la evolución que conocemos, puede entenderse como un conjunto de fuerzas aéreas o terrestres de una nación;¹⁰¹ que se diferencia de una guardia, porque ésta únicamente consiste en un cuerpo encargado de las funciones de vigilancia o defensa de un lugar en particular. En España por ejemplo, son cuerpos destinados principalmente a mantener el orden público en las zonas rurales, y a vigilar las fronteras marítimas o terrestres, así como las carreteras y ferrocarriles. Las guardias son, concluyendo, un conjunto de soldados o gente armada que asegura la defensa de una persona o de un puesto.¹⁰² La marina armada es otro tipo de especialización de las fuerzas militares, con competencia en espacios marítimos principalmente, como se expondrá a detalle en líneas subsecuentes.

En el México precortesiano, la profesionalización militar de los aztecas los llevó a la fundación de uno de los imperios más sólidos, que finalmente fuera conquistada por circunstancias distintas al propio desempeño militar.

¹⁰¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición.

¹⁰² *Ídem.*

En la época colonial, la aparición de un ejército en la Nueva España se remonta al año de 1765¹⁰³ para protegerse de una eventual invasión inglesa; pero con la llegada de la independencia el cuerpo profesional de militares se divide e indisciplina, hasta la llegada de un nuevo orden a los cuerpos a la llegada de Porfirio Díaz al poder. Aunque debemos precisar que el antecedente directo, ya en el México independiente, lo es el precisado en el Reglamento del 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro secretarías que creaba, entre la que se encontraba la Secretaría de Guerra con encargo de lo perteneciente a la Marina;¹⁰⁴ que permanecieron sin mayores modificaciones en la Constitución Política de 1836 (Ministerio de Guerra y Marina); Bases Orgánicas de junio de 1843 (Ministerio de Guerra y Marina); Bases de la Administración de la República de abril de 1853 (Secretaría de Guerra y Marina), que permanece como tal hasta la Constitución mexicana de 1917; por citar algunos ejemplos. No fue sino hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1940, donde finalmente se separa a la Secretaría de Marina de la de la Defensa Nacional, cuyo nombre se cambió previamente el 25 de octubre de 1937.¹⁰⁵

A la fecha, el ejército mexicano está plenamente institucionalizado y subordinado al poder político civil, y forma parte de la administración pública federal, siendo el jefe supremo de las fuerzas el Presidente de la República, quien mediante la Secretaría de la Defensa Nacional, organiza y opera el desempeño del ejército y fuerza aérea.

¹⁰³ Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, nota 29, p. 175 y ss.

¹⁰⁴ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 182 - 184.

¹⁰⁵ *Ídem.*

De manera enunciativa, a la Secretaría de la Defensa Nacional, le corresponde organizar, administrar y dirigir a las fuerzas armadas pertenecientes al ejército y a la fuerza aérea; el manejo de las instituciones educativas de carácter militar; la adquisición y fabricación de armas, municiones, vestuario y toda clase de elementos destinados a las fuerzas armadas; la administración de lo relacionado a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; la administración de la justicia militar; la prestación de servicios de auxilio a la población civil; entre otras.¹⁰⁶

Por su parte, la Secretaría de Marina se encarga de la organización, dirección y administración de la armada de la nación; la dirección de las instituciones educativas públicas de carácter naval; la ejecución de trabajos de topohidrografía en las costas, islas, puertos y vías navegables; interviene en el otorgamiento de permisos para expediciones y exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; construye, mantiene y opera astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a la armada de México; y en general, se encarga de mantener la soberanía tanto del mar territorial como de la zona económica exclusiva.¹⁰⁷ En síntesis, podemos decir que la armada tiene competencia en dos aspectos a saber: a) La defensa naval, que incluye la defensa exterior del país; la protección al tránsito de buques; la vigilancia de las playas; la zona marítimo terrestre; el mar territorial y el mar patrimonial o zona económica exclusiva y la conservación del medio marino; y b)

¹⁰⁶ Martínez Vera, Rogelio, op. cit., nota 9, p. 310 y 311.

¹⁰⁷ *Ídem.*

La seguridad interior, que comprende el apoyo a las autoridades federales en sus cometidos y auxilio a la población en caso de urgencia.¹⁰⁸

Como instrumentos indispensables para hacer la guerra, se consideran el ejército y la guardia nacional en la tierra, la marina en el mar y la aviación en el aire.¹⁰⁹ En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las fuerzas armadas comprendían únicamente al ejército y a la marina, sino hasta la reforma del 10 de febrero de 1944, donde se agregó el nombre de Fuerza Aérea Nacional al de las otras fuerzas armadas de la Unión (Ejército y Marina de Guerra); adicionándose esa nueva fuerza a los textos de los artículos 32, segundo párrafo; 73, fracción XIV; 76, fracción II; y 89 fracciones IV, V y VI de nuestra Carta Magna.

El ejército y las fuerzas armadas en lo general, son instituciones destinadas a la defensa, por medio de las armas, de la integridad e independencia de la nación. Al ejército lo levanta, sostiene y reglamenta el Congreso de la Unión mediante disposición expresa contenida en la Constitución Mexicana, en el artículo 73, fracción XIV, pero del ejército dispone únicamente el Presidente de la República para la seguridad interior y defensa exterior, conforme dispone el artículo 89, fracción VI, Constitucional,¹¹⁰ como ha sido y será abordado en líneas subsecuentes.

¹⁰⁸ Martínez Vera, Rogelio, ob.cit., nota 9, p. 184 y 185.

¹⁰⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª ed., México, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 365.

¹¹⁰ *Ídem*.

En cuanto a la guardia, la intervención del Congreso de la Unión consiste en expedir reglamentos de organización, su armamento y disciplina; pero a quien toca instruirlos es a los gobiernos de las Entidades Federativas, conforme se precisa en el artículo 73, fracción XV, de la Constitución; y por ende al Presidente de la República carece, respecto de la guardia, de la libertad de mando que tiene tocante al ejército, pues sólo puede disponer de aquélla fuera de sus respectivos Estados o territorios, cuando para ello lo autoriza el Senado (artículos 76, fracción, IV, y 89, fracción, VII).

De lo expuesto se infiere, que el ejército (y la marina) es una institución federal, en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva dos poderes federales y es una institución de carácter permanente y profesional, sometida a una reglamentación rigurosa; mientras que la guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y a la cual la federación solo le reglamenta, no es una institución profesional, ni tampoco permanente.

CAPÍTULO III

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La diferencia entre las nociones de seguridad pública y seguridad nacional son por demás notorias. Hablando en términos sencillos (sin el afán de ser reduccionistas o simplistas en nuestra afirmación), mientras que la primera es realizada o atendida por las autoridades civiles, la segunda lo es atendida por el alto mando del poder ejecutivo federal (el presidente) y las autoridades militares. No obstante, para hablar en términos más adecuados, a manera de ejemplo, nos permitimos listar de manera enunciativa las siguientes:

En cuanto a sus definiciones legales, para el caso de nuestra Constitución Política, y como ya ha sido abordado en líneas anteriores, de acuerdo al artículo 21 del referido ordenamiento, "... la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos...". Para el caso de la seguridad nacional, su definición legal la encontramos en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional (para consultar la Legislación completa, véase Anexo 5), y por la misma se entienden: "...entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

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

Otra de las distinciones no muy notorias, pero sí trascendentales que encontramos, corresponden a que: mientras que las actuaciones en materia de seguridad pública se rigen por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia,

coordinación y cooperación.¹¹¹ Estos últimos principios tienen su inspiración mayoritariamente en cuestiones de índole internacional como puede apreciarse.

Cada uno de los principios correspondientes a cada uno de los tipos de seguridad revisados, tienen su lógica en el ámbito de aplicación y validez de cada una de las normas jurídicas, en donde cada una trata de salvaguardar derechos en ámbitos de aplicación distintos.

De manera que para que la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad pública interior se dé con real eficiencia y eficacia, la reglamentación jurídica debe adecuarse a las pretensiones que realmente requiere o desea se alcancen, y sólo el legislador puede plasmar las necesidades de la colectividad mediante su acto de formular la ley y precisar si esas necesidades se encuentran, no justificadas en la realidad.

A mayor ahondamiento a lo anterior, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 5, refiere que son amenazas a la Seguridad Nacional:

¹¹¹ Véase, Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Nación*, 26 de diciembre de 2005, Artículo 4.

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Esto nos indica que la seguridad nacional y la seguridad pública poco tienen en común (hablando en materia de seguridad), pues cada uno de sus objetos se encuentra nítidamente diferenciado, y pierde sentido el involucramiento de la milicia en actividades que no les son naturales, salvo, como ya lo indicamos, en primer lugar que la ley lo permita, y desde luego, que se realicen las adecuaciones y preparaciones pertinentes, para que las fuerzas militares sean competentes para tratar las cuestiones de seguridad pública sin perder por una parte su identidad, y por la otra que se encuentren capacitados para realizarla sin vulnerar los derechos humanos, que desde luego, requiere de ser tratado de manera especial en otro estudio.

Otra distinción que vale la pena hacer referencia, es que dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se plantean los requisitos de selección, reclutamiento, ingreso, permanencia y demás cuestiones que son exclusivos para el personal perteneciente a las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, en donde no se incluye por obvias razones, al personal de instituciones militares. Así por ejemplo, las pruebas de control y de confianza no aplican al personal castrense, y sin embargo, son ellos quienes también realizan estas funciones, y en esta dinámica, no deberían ser excluidos.

Todo esto no nos lleva a una conclusión total: los miembros y el personal encargados de la seguridad nacional, no corresponden a la idea, al objeto, a la dinámica, ni a la voluntad del legislador original en la configuración de las disposiciones jurídicas en relación con la seguridad pública, así como tampoco

cumplen con los requerimientos mínimos indispensables para llevar a cabo las funciones de seguridad pública.

Por todo lo anterior, se refleja el hecho de que la seguridad pública interior y exterior, no son otra cosa sino una simbiosis necesaria, donde coincide como común denominador el orden y la paz pública que solo pueden entenderse cuando ambas se encuentran eficientemente coordinadas y orientadas hacia el beneficio del interés de la población; pero como ya vimos, son cuestiones totalmente diferenciadas; que en el siguiente apartado revisaremos con mayor detenimiento.

CAPÍTULO IV

LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO.

4.1.- Generalidades

La seguridad pública es una de las funciones más importantes que tiene un Estado en virtud de la importancia que representa para la protección de la vida, la integridad, los bienes y los derechos de las personas integrantes de la sociedad humana. Desde éste punto de vista, la seguridad debe apreciarse en dos vertientes principales:

La seguridad interior, que es el grado relativo de garantía que, a través de diversas acciones realizadas por el Estado en el ámbito interno, tiene por objeto eliminar los antagonismos de cualquier origen, forma o naturaleza, que pueden oponerse a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.¹¹² En forma ideal, la seguridad interior se puede ligar al correcto funcionamiento y coordinación de los distintos sistemas que el Estado implementa para su viabilidad como nación, como el sistema nacional de seguridad pública, el sistema nacional de inteligencia, el sistema de procuración e impartición de justicia, entre otros; y

¹¹² Ramírez Medrano, Raúl, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública*, México, 2008.

La seguridad exterior, que es un complemento de la seguridad interior, pero en el caso de ésta, procura un equilibrio en las relaciones entre Estados (a sabiendas que cada Estado defiende sólo sus propios intereses individuales).¹¹³ En éste caso, cada Estado como unidad política, ejerce su centro de decisión autónomo, con respecto de los demás Estados.

La seguridad exterior “se proyecta”, en cierto modo, por cada Estado a partir de su imagen de seguridad interior. Es lógica ciertamente ésta aseveración, ya que como afirma Ernesto Mendieta Jiménez en su obra “La fuerza de la razón y la razón de la fuerza”, “...No puede haber desarrollo social sin seguridad pública, ni puede haber seguridad pública sin desarrollo social...”.¹¹⁴

Desde ésta lógica, es coincidente el contenido del Plan Nacional de Desarrollo vigente 2007-2012, que en su Eje Rector 1.- Estado de Derecho y Seguridad, establece que “...El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.”, y continua relatando en el párrafo tercero de la presentación: “La vigencia del Estado de

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Mendieta Jiménez, Ernesto *et. al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 15.

Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen.”¹¹⁵

Siendo por lo mencionado reconocer por una parte, la necesaria ayuda de otros cuerpos de seguridad que participen en el restablecimiento del orden y del Estado de Derecho, pero así también es igualmente importante normar adjetivamente dicha circunstancia, a fin de evitar abusos y dar mayor certidumbre jurídica a los actos realizados por las autoridades castrenses al realizar las encomiendas que se le han asignado por el Ejecutivo Federal.

4.2.- Las Normas Constitucionales en México, Colombia y EE.UU.

En México por ejemplo, las disposiciones que tienen relación con el tema que abordamos, son las contenidas en los artículos 89 fracción VI (Facultades Presidente). “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea el Ejército, de la Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”; 73 fracciones XVI y XV (Facultades Congreso). “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”; “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento

¹¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Eje rector 1, pp. 41 - 79.

respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”; 115, fracción III, inciso h) Es competencia de los Municipios la “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...”, 115, fracción VII. “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...”.

Que en comparación con la Constitución Colombiana, apreciamos las similitudes y diferencias, en cuanto se trata de hacer frente a un mismo problema: 189, inciso 3. (Facultades del Presidente) “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”; y como facultades del Congreso: 216. “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”; 217. “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”; 218. “La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

Y finalmente, por lo que hace a la Carta Magna de los Estados Unidos de Norteamérica, notamos que en su Sección 2, del Artículo II. “El presidente será jefe supremo del ejército y de la armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los distintos estados cuando ésta fuere llamada al servicio activo de la Nación. Podrá exigir opinión por escrito al jefe de cada departamento ejecutivo sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos cargos y tendrá facultad para suspender la ejecución de sentencias y para conceder indultos por delitos contra los Estados Unidos, salvo en casos de residencia.” y en la Sección 8, Artículo I. se menciona como facultad del Congreso: “...organizar y mantener una armada...”; “...Para dictar reglas para llamar la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones...” y “Para proveer para la organización, armamento y disciplina de la milicia y el gobierno de aquella parte de ella que estuviere al servicio de los Estados Unidos, reservando a los estados respectivos el nombramiento de los oficiales y la autoridad para adiestrar a la milicia de acuerdo con la disciplina prescrita por el Congreso...”

Todo esto sugiere que en las codificaciones o legislaciones internacionales, la voluntad del legislador, es la de proteger un derecho supremo de seguridad y permanencia del Estado ante cualquier circunstancia que pudiera afectar su integridad o continuidad, previendo al efecto, una salida alternativa donde deje al titular del Ejecutivo o mandatario, la posibilidad de hacer frente de inmediato, a cualquier contingencia sin necesidad de tener que vulnerar los principios que consagra la Ley, cualquiera que sea el país al que hagamos alusión.

CAPÍTULO V

LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, FRENTE A LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR.

5.1.- Antecedentes y generalidades

Las garantías individuales o derechos fundamentales tienen antecedentes que datan aproximadamente a los siglos XVII y XVIII, cuando los pensadores empezaron a ver el derecho natural como algo casi sagrado, lo que en Francia se denominó como *droits fondamentaux*, o derechos fundamentales; aunque ya desde el pensamiento de Confucio, Lao Tse, Moh-ti, entre otros, se aprecia que ellos ya reflexionaban el concepto del derecho legítimo de los gobernados para rebelarse en contra de los mandatos arbitrarios del gobernante; así como de manera tímida por parte de Aristóteles, aunque más bien prevaleció en su ideas respecto de la *polis*.

Los Derechos Humanos están siempre en permanente construcción, por ello, es necesario que sean reconocidos como tales, por la legislación internacional y por las internas de cada estado, con el propósito de potenciar su respecto y protección efectiva de los mismos (derecho naturales, Derechos Humanos o derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, garantías jurídicas y derechos fundamentales, a mi parecer, el termino Derechos Humanos,

es el más adecuado)¹¹⁶. Sin embargo, podemos mencionar que existen dos corrientes fundamentales o representativas que los identifican:

- a) **Iusnaturalismo:** Concibe los Derechos Humanos como derechos naturales, derechos que el ser humano tiene su propia naturaleza y dignidad (per sé). Estos derechos son universales e invariables, derechos propios de todos los seres humanos, independientemente de las circunstancias de tiempo y lugar.

- b) **Positivismo:** Los Derechos Humanos, son derechos positivos. Para que un derecho humano sea reconocido como tal, debe estar positivizado, es decir, contemplado por un ordenamiento jurídico. Los Derechos Humanos son aquellos que se acuerdan que los son. No son derechos que se reconocen en el ser humano, se le conceden¹¹⁷.

Con referencia a los derechos Humanos, nuestro país, como todo Estado democrático y de derecho¹¹⁸, adopta la corriente positivista. En efecto, el artículo

¹¹⁶ Véase, Gómez Alcalá, R., *La ley como límite de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 1977, pp. 2-6.

¹¹⁷ Gil, L. F. y Royers, D., *La enseñanza de los derechos humanos*, Argentina, Paidós, 2001, pp. 17-18.

¹¹⁸ El tema de la democracia mexicana ha sido abordada con amplio dominio de la década de los años ochenta México se suscribió al círculo de las democracias pluralistas. Al respecto, véase, Prado Maillard, José Luis, "La voluntad soberana en el ejercicio del poder", en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, 2005, p. 425.

1° de la constitución General de la Republica, establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución...”. Se refiere, desde luego, a los derechos del hombre reconocidos por el Estado, a través del orden normativo constitucional. Los Derechos Humanos han sido reconocidos por nuestras dos últimas constituciones bajo los siguientes títulos:

a) Los Derechos del Hombre, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; y,

b) Garantías Individuales, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En nuestros días, los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos garantizados con jerarquía constitucional, que se consideran esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad de la persona humana. En algunas naciones pueden ser de tipo explícitos y en otros de manera implícitos o tácitos. En nuestro país estos derechos guardan la forma escrita (explícita), en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, los derechos fundamentales son aquellos derechos que dentro del ordenamiento jurídico disfrutaban de un estatus especial en cuanto a garantías (de tutela y reforma).

Los diversos planteamientos filosófico-antropológicos de la necesidad de creación de los “derechos” como tales; aparecen por vez primera en la obra de "La República" de Platón.

Las garantías individuales son derechos humanos “positivizados” en un ordenamiento jurídico en concreto. Es decir, son los derechos humanos concretados de maneras temporal y espacialmente en un Estado determinado. La terminología de los derechos humanos se utiliza en el ámbito internacional porque lo que están expresando es la voluntad planetaria de las declaraciones internacionales, la declaración universal de los derechos humanos frente al derecho fundamental.¹¹⁹

De esta manera, las Constituciones de los Estados otorgan medios e instrumentos para defender los derechos fundamentales que les corresponden a todo ser humano por el sólo hecho de serlo, y dichos derechos son: el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la seguridad jurídica, los derechos político-electorales, a la salud, a la decisión del número de hijos, a la vivienda digna, a la educación; entre otros.

En México se ha buscado la participación en el objetivo universal de difundir y proteger el pleno goce de los derechos humanos. Se han creado organismos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en los estados de la República. Sin embargo, es claro que el verdadero avance en materia de derechos humanos supone un proceso social complejo. Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea

¹¹⁹Los derechos fundamentales, *El concepto de derechos fundamentales*, 14 de abril de 2006, disponible en <http://www.wikilearning.com/apuntes/los_derechos_fundamentales-el_concepto_de_derechos_fundamentales/11318-1>, visitado el 18 de febrero de 2014.

posible prevenir su violación. Ello requiere, en consecuencia, tomar medidas contundentes para avanzar con celeridad hacia los estándares internacionales en la materia.

Los derechos en mención, en el caso mexicano, se encuentran incluidos la mayoría dentro de los primeros 29 artículos (denominada parte dogmática por algunos autores), empero también encontramos algunas otras garantías fuera del apartado.

Para establecer un concepto “tentativo” de Derechos Humanos¹²⁰, acudimos al máximo garante de los mismos en México; en este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su artículo 6° del Reglamento Interno, define a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se reconocen en los pactos, los convenios, y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México

En comparación con otros sistemas jurídicos (cuerpos constitucionales), podemos advertir que el común denominador es que cualquier democracia se rige mediante normas que consagran los derechos fundamentales, ya que se haya un estrecho nexo entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, porque

¹²⁰ Al respecto, véase, Zaragoza Huerta, José, “Consideraciones generales a los Derechos Humanos”, en Zaragoza Huerta, José *et al.*, *Los derechos humanos en la sociedad contemporánea*, México, LA&GO, 2007, pp. 1 y ss.

es precisamente el Estado quien garantiza dichos derechos, y a su vez, los derechos fundamentales implican para su realización el Estado de Derecho, sin el cual no pueden concebirse.

Los derechos fundamentales constituyen la garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que los Poderes Judicial y Ejecutivo, en su conjunto, respeten la condición humana, pues representan una autolimitación al propio poder y abuso de éste ante las propias autoridades y garantía frente al gobernado.

Fix-Fierro, analizando la naturaleza jurídica de las Garantías Individuales, menciona que nuestro concepto tradicional de garantías individuales no coincide plenamente con el de Derechos Humanos, que es contemporáneamente el más utilizado. Asimismo, señala que las garantías o derechos consagrados en la Constitución son derechos mínimos, que por lo mismo, pueden ser ampliados o complementados por las Constituciones de los Estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la constitución Federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos, firmados y ratificados por nuestro país¹²¹.

¹²¹ Véase, Fix-Fierro, H., "Comentarios al artículo 1º constitucional", en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo V, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 7-8.

Según Luigi Ferrajoli, los derechos que por su importancia deben ser garantizados son aquellos cuya defensa es necesaria para la paz, los derechos de igualdad de las minorías que garantizan un pleno multiculturalismo y los derechos que protejan a los débiles frente al más fuerte. El Estado no sólo debe garantizar los derechos fundamentales frente a lo público sino también frente a lo privado, incluyendo los derechos sociales y el marco del derecho internacional, para así combatir la crisis del constitucionalismo frente a una globalización sin reglas ni controles que acentúa las diferencias entre las personas.¹²² En lo que respecta al ámbito internacional, los derechos humanos son protegidos en dos vías: una jurisdiccional (Corte Intermediaria de Derechos Humanos) y no jurisdiccional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Hoy en día los derechos fundamentales desempeñan una función de doble correspondencia a saber: en el plano subjetivo actúan como garantías de la libertad individual, y en el plano objetivo asumen una dimensión institucional.¹²³ En México existen dos vías para la protección de las garantías individuales: la vía jurisdiccional (Juicio de amparo) y la vía de no jurisdiccional (La queja ante la Comisión Nacional u Estatal de Derechos Humanos).

Dentro del presente documento, abordaremos brevemente las particularidades que se han suscitado en el ámbito de la seguridad pública interior

¹²² Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", publicado en Revista Cuestiones Constitucionales Núm. 15, Universidad de Roma, julio-diciembre 2006.

¹²³ Derechos Fundamentales, *Congreso internacional de derecho constitucional y VI congreso nacional de derecho constitucional*, 6 al 10 de febrero de 2006, IIJ-UNAM, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-351s.pdf>>, visitado el 18 de febrero de 2014.

mexicana, en relación al aspecto del respeto de los derechos humanos y las garantías individuales.

Para el Estado mexicano la seguridad es un tópico al que se le ha dado impulso a través de recursos de tipo económico, material y humano principalmente. Las áreas de oportunidad que aún prevalecen en éste tema representan retos importantes para las administraciones federales, estatales y municipales, que siguen en la búsqueda de alternativas que ayuden a combatir el crimen en todos sus ámbitos, tanto federal como del fuero común. La falta de atención oportuna de una cuestión tan delicada como la seguridad pública, ha tenido repercusiones irreparables en la pérdida de vidas humanas, apatía de la ciudadanía y falta de credibilidad en las instituciones públicas, entre otras cosas.

La seguridad pública es una de las funciones más importantes que tiene un Estado en virtud de la importancia de proteger la vida, integridad, bienes y derechos de las personas integrantes de la sociedad humana, y es por ello que se encuentra garantizada constitucionalmente.

Tengamos presente que toda persona tiene derecho, a hacer valer un recurso efectivo, que lo ampare, en caso de violación de sus Derechos Humanos reconocidos, tanto por la normativa interna, como por el derecho internacional, que sea obligatorio dentro de su territorio; en este caso, aludimos a los tratados internacionales que hayan sido ratificados por dicho país. De ello, dan debida cuenta, por ejemplo, el artículo octavo de la Declaración Universal de los

Derechos Humanos, que establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”, o, el párrafo 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra dice: “ Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”De la misma forma, El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo segundo, numero 3. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”.

En estas circunstancias se entra en la encrucijada de decidir entre la seguridad pública amenazada de manera extrema y la posibilidad de hacer uso de las fuerzas armadas para controlar el delito y la conducta antisocial.

A lo largo del desarrollo del Estado de derecho, el mismo, ha tenido adjetivos diversos en razón del sistema político que ha determinado su estructuración. El Estado de derecho es intrínseco al sistema político que le predetermina, dispuesta esta perspectiva a partir de la necesidad de legitimar la centralización total del poder y control, porque tal forma organizativa era indispensable para lograr esa acumulación de poder, de facultades, de

directrices,¹²⁴ pero no a costa de vulnerar los derechos individuales de los gobernados.

En México, existen dos vías para la protección de las garantías individuales: la vía jurisdiccional y la vía no jurisdiccional.

La primera, la vía jurisdiccional, se protegen través del Juicio de Amparo, el cual se encuentra regulado por la ley reglamentaria de los artículos 103y107 constitucionales, de esta forma, el artículo 103 constitucional en su fracción primera, establece: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”; de la misma forma, la Ley de Amparo señala en su artículo primero, fracción primera, dispone: “el Juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscita por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”, recordemos que las garantías individuales se encuentran consagradas en los artículos 1 al 29 de la Constitución Mexicana. Las autoridades facultadas para conocer de este juicio son las autoridades federales, ya sea el Juez de Distrito o los Tribunales Colegiados. Las bases para el desarrollo del procedimiento del juicio de amparo se encuentran en su Ley de Amparo.

La segunda, la vía no jurisdiccional, se trata de un recurso de carácter administrativo, el cual se hace valer mediante la interposición de una Queja ante la

¹²⁴ Lozano Tovar, Eduardo, *Seguridad Pública y Justicia. Una visión político criminológica integral* México, Ed. Porrúa, 2010, p. 25.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, o en su defecto, en las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, que normalmente existen en todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, lo anterior se encuentra previsto en el apartado B del artículo 102 de la nuestra Carta Magna¹²⁵.

5.2.- Consideraciones relativas a la cuestión jurídica

Entrando en materia, decimos que el ejército y las fuerzas armadas son instituciones a las que se les relaciona comúnmente con el campo de batalla, empero, las tareas o misiones que realizan en nuestro país son las de contribuir con el bienestar social en lo general: que consisten desde plantar un árbol, el entrenamiento físico, la disciplina, el trato humano hasta la misma seguridad pública actualmente.¹²⁶

Desde luego el ejército y las fuerzas armadas de una nación, son un pilar indispensable en cuestiones y aspectos de seguridad nacional, como ya fue abordado, pero ello en otras nociones y bajo otras circunstancias, con una adecuación precisa en la legislación podría aplicarse esa fuerza para el caso de la seguridad pública. Aquí el punto sería determinar hasta qué punto y de qué

¹²⁵ Véase, Martínez Morales, R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Oxford, 2004, p. 138.

¹²⁶ García Ochoa, Augusto Moisés, *La participación de las fuerzas armadas en el entorno actual de la Seguridad Pública*, 5ª ed., México, Ala de Avispa Editores, 2009.

manera dicha intervención se puede o no realizar, o incluso, revisar por qué y bajo qué criterios ha venido realizándose al interior de nuestro país, México.

Como es de todos conocido, desde hace ya décadas, el ejército y fuerza aérea mexicanas participa en el combate contra la delincuencia e inseguridad, principalmente desarticulando laboratorios clandestinos y detectando sembradíos de drogas principalmente. La marina-armada por su parte, continúa con su misión de combate a la piratería marítima, detección de buques y embarcaciones dedicados al tráfico de armas, personas y drogas; pero ahora, todas esas fuerzas armadas, se encuentran concentradas en el interior de las ciudades y centros de población, realizando labores que comúnmente deben ser realizadas por las policías federal, estatal y municipal conforme a sus ámbitos de competencia como lo es el combate a la criminalidad del fuero común.

Esta circunstancia a la luz de los derechos humanos, podría no ser del todo bien aceptado pues la falta de respeto a la legalidad, así como la falta de “garantías” hacia sus accionares, es donde estriba la cuestión a determinar si el actuar de las fuerzas armadas, deben intervenir en la seguridad interior del país.

La presencia y participación del ejército mexicano y fuerzas armadas buscan preservar, bajo el mandato constitucional establecido en el artículo 39, el orden público, o en su caso, la tranquilidad pública nacional, entendida como una situación subjetiva; nacida de la confianza de que pueden vivir en un ambiente de

paz social, puesto que los individuos ajustarán sus conductas a las reglas fundamentales de convivencia.¹²⁷

No obstante, al ceñirnos al contenido de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política marcan un claro contexto de seguridad jurídica y de respeto a la ley que no podemos ignorar.

Las garantías de seguridad jurídica consagradas en los diversos 14 y 16 constitucionales, tienen por objeto referir a la Ley como la única manera de buscar certidumbre en el acto de autoridad; y en tal circunstancia, buscando armonía en la revisión del texto de los artículos 21 y 115 constitucionales, de ninguna manera se encuentra en sus contenidos la posibilidad de la intervención del ejército en las labores de seguridad interior; antes bien, de manera subsidiaria se ha venido ello manifestando en el quehacer de la actividad.

En el párrafo noveno del referido artículo 21 Constitucional, se establece que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala: La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia,

¹²⁷ Martínez Garnelo, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 2005, p. 661.

profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.” Para éste caso, ahora se dejaba entreabierto la posibilidad de intervención militar, si consideramos que la función de prevención y persecución del delito corresponde a la autoridad federal, siendo el ejecutivo federal el titular del mando de las fuerzas armadas, que por amplitud de la redacción del texto, no le limita de hacer uso del poder del Estado en este sentido; empero del contexto de los siguientes párrafos (décimo y siguientes), se abstrae que no se refiere a las instituciones castrenses sino a las autoridades civiles las atribuciones mencionadas, pues indica que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órganos de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...”.

Como complemento a lo expuesto, en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, se establece como competencia de los Municipios, según la fracción III, inciso h), a la “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...”, y fracción VII del mismo artículo, “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...”, cuestión que desde luego nos permite asegurar, que la función pública de “seguridad” se provee y debe ser provista por autoridades civiles, y no militares.

La función de Seguridad Pública en ningún momento se estima que deba ser atendida por autoridades militares, aún y que dentro de la misma Constitución se encuentra enclavada una excepción prevista en la fracción VI, del artículo 89, que refiere como facultad del Presidente de la República “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea el Ejército, de la Armada y Fuerza Aérea **para la seguridad interior** y defensa exterior de la Federación”; arropándose ello en parte en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, donde se dispone como atribución: “II. Garantizar la seguridad interior;” y complementa el artículo 2, “Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

Por lo que toca a la Marina-Armada de México, sus atribuciones se ven un poco más acotadas por el margen territorial al que se circunscribe su accionar, empero como sabemos “el mando superior” tiene disponibilidad de ordenar misiones que considere estratégicas desde su potestad. En este último caso, únicamente resaltamos la atribución específica contenida en la fracción IX, del artículo 2, de la Ley Orgánica de la Armada de México que prevé el “Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable...”.

Las cuestiones legales comentadas, indiscutiblemente dejan al criterio del representante del Poder Ejecutivo, la atribución de hacer empleo de los cuerpos militares para cualquier cuestión que estime necesaria para el propósito de la salvaguarda de la seguridad, cualquiera que sea el alcance o dimensión de la problemática, en virtud de las atribuciones a él conferidas por el artículo 89 Constitucional.

En nuestra opinión, si bien en el texto Constitucional el Constituyente deja en claro su voluntad por separar a las fuerzas armadas de los temas de seguridad interior, también deja una alternativa al Ejecutivo para recurrir a dichas fuerzas armadas, en caso de que las fuerzas del orden, no puedan resolver o hayan sido rebasadas para salvaguardar la paz pública interior, entre otras cosas.

Si se hablara únicamente de la voluntad del legislador, el supuesto contenido en el artículo 6, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigente, es el que realmente debe prevalecer (derivado del artículo 21 Constitucional); donde se establece que “Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.”

Legalmente el titular del Ejecutivo Federal es competente para movilizar las fuerzas armadas, de acuerdo a su criterio y disponiendo de todos los recursos que estén a su alcance para lograr sus objetivos y metas; pero, debemos ser consistentes y reconocer en afirmar que hay poca o nula normatividad en cuestiones de procedimiento (procesales) de operación de las fuerzas armadas, realizando labores que originariamente fueron pensadas para ser ejecutadas por las autoridades civiles. Si las fuerzas armadas continúan ejerciendo labores propias de seguridad que les atañen directamente a las autoridades civiles, será necesario legislar en materia sustantiva y procesal, pues de otra manera, no existe certidumbre jurídica respecto de los alcances de sus atribuciones y manera de llevar a cabo las mismas. Si no existe una normatividad con facultades y límites claros de las atribuciones de estas autoridades militares que incurren al patrullaje de los centros de población (ciudades), no podemos hablar de respeto a las garantías individuales, toda vez que no hay seguridad jurídica.

Otro dato que no deja de llamar la atención, es el hecho de que el Ejecutivo Federal consideró necesaria la intervención del ejército en la seguridad interior, pero en ningún momento solicitó al Congreso iniciar el trámite de una suspensión de garantías (parcial o total), de acuerdo al contenido del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a pesar de que al menos en cuestiones de legalidad, las violaciones a los derechos humanos de los que muchos ciudadanos se duelen, cuando menos habrían estado subsanadas en virtud de la autorización de la suspensión de derechos, aunque debemos decir, que seguramente ello no se produjo más por el costo político que por la intención de que no se cometieran o dejaran de cometer las violaciones. El texto del mencionado artículo reza: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser

proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

En tales circunstancias, apreciamos también que el contenido del mencionado artículo 29 Constitucional, queda corto al mencionar lo que debemos de entender por “alteración grave de la paz pública” así como la significación adecuada de lo que debemos de entender por “sociedad en conflicto o peligro”, pues estaríamos a merced de una interpretación algo ambigua, si consideramos que el crimen organizado a la fecha ha puesto realmente en peligro a la sociedad con las atrocidades que comete día con día; y que parece que ello no ha sido suficiente para decretar una suspensión total o parcial de garantías.

En cualquier caso, coincidimos en que las problemáticas que nos aquejan en materia de seguridad, ni son tan graves como para pensar en una suspensión de garantías individuales, como tampoco debemos ser tan reacios para no solicitar la colaboración de las fuerzas armadas en el apoyo a la seguridad interior, ya que las circunstancias prevalecientes, casi rebasan a los cuerpos civiles de seguridad; pero lo que no se negocia, es el hecho de que siempre debe actuarse de acuerdo a la normatividad en vigor.

5.2.1.- El Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo constituye una institución genuinamente mexicana, al haberse previsto por primera vez en la Constitución Yucateca de 1841(arts. 8°, 9° y 62°) y acogido a nivel federal, primero en el Acta Reforma de 1847 (art. 25°) y posteriormente, en las Constituciones de 1857(arts. 100° y 101°) y en la actual de 1917 (arts. 103° y 107°), sirviendo como paradigma a diversas legislaciones de Latinoamérica y de España y algunos países europeos. Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, fueron, el primero, el precursor y el segundo, el creador del Juicio de amparo, respectivamente¹²⁸.

El citado Juicio de Amparo, ha sido adoptado de manera progresiva por la mayoría de los textos fundamentales latinoamericanos, aunque en algunos de

¹²⁸ Cfr. Burgoa, Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 24ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 128-132.

ellos con denominaciones distintas: Argentina (art. 34) Bolivia (art. 19) Brasil (mandado de segurança, art. 5º), Chile (recurso de protección, art. 21), Colombia (tutela jurídica, art. 86), Costa Rica (art. 48), El Salvador (art. 182.1), Guatemala (art. 265), Honduras (art. 183), Nicaragua (art. 188), Panamá (art. 50), Paraguay (art. 134), Perú (art. 200), Uruguay (art. 7º) y Venezuela (art. 27). Lo mismo ha sucedido en Europa, en donde en algunos países como Alemania, Australia, España y Suiza existe un recurso similar que, incluso, suele traducirse con la misma denominación de recurso de amparo.

El Juicio de Amparo es uno de los procesos jurisdiccionales más importantes dentro del sistema jurídico mexicano, ya que mediante él, el Estado salvaguarda los derechos fundamentales de los gobernados, delimitando, a su vez, el ámbito de actuaciones válido de las autoridades.

Podemos establecer que el Juicio de Amparo tiene una finalidad dual, por un lado persigue el control de la constitucionalidad, y por el otro, el control de la legalidad¹²⁹.

Es decir, busca proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja ya seas la Constitución Federal o al ordenamiento jurídico secundario que deriva de ella.

¹²⁹ *Ibidem*, 141-154.

Han sido muchas las definiciones que se han vertido con respecto al concepto de Juicio de Amparo¹³⁰, por nuestra parte, nos adheriremos al concepto del maestro Burgoa Orihuela, que lo define como: “juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”¹³¹. Por tanto, tenemos que en México el medio por excelencia para la protección de las garantías individuales (Derechos Humanos) es el Juicio de amparo el cuál es reglamentado, en todos sus aspectos, por la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

5.2.2.- La queja ante la Comisión de Derechos Humanos.

En el año de 1990, por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en 1992, se perfecciona su marco jurídico al introducirla en el texto del Artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, y precisamente en esta disposición se prevé la existencia de organismos protectores de Derechos Humanos en todos los Estados de la Republica y uno

¹³⁰ Esta temática ha sido abordada por un gran número de tratadistas nacionales e internacionales, los cuales han aportado un número ya considerable de definiciones sobre el término en cuestión, entre otros, véase, Vallarta, I., *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, 1881, p. 39; Fix-Zamudio, H.: *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964, pp. 137-138; Castro, J.: *Lecciones de Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1964, pp. 229-300.

¹³¹ Cfr. Burgoa, Orihuela, Ignacio, *op.cit.*, nota 70, p.173.

en el ámbito federal, lo que se conoce actualmente como Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos más grandes del mundo.

La queja ante estos organismos procede por violación de garantías individuales y Derechos Humanos.

La principal diferencia entre los medios utilizados entre el Juicio de Amparo y la Queja ante las Comisiones de Derechos Humanos, ya sea, Nacionales o Estatales es, básicamente, que la sentencia que se dicta en el primero es obligatoria para la o las autoridades a quienes se dirige; en cambio las resoluciones dictadas por las Comisiones de Derechos Humanos, que se llaman “recomendaciones no vinculatorias”, carecen de toda fuerza coactiva o jurídica, es decir, queda al arbitrio de las autoridades a quienes se dirigen el cumplirlas o no, y sólo generan una presión o un concepto negativo por parte de la opinión pública, respecto de las autoridades destinatarias.

Solo queda advertir que, tanto la Comisión Nacional y las comisiones Estatales de Derechos Humanos “no pueden conocer de asuntos en materia electoral, jurisdiccional y laboral, así como en materia de interpretación de leyes” lo anterior, se encuentra establecido en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal y 7 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, debemos tener en cuenta que, si se viola alguna garantía individual, puede acudirse a cualesquiera de las dos vías arriba mencionadas o a ambas a la vez.

5.2.3.- Medios Internacionales

A partir de la finalización de la segunda guerra mundial, se han creado medios de protección de los Derechos Humanos en el ámbito internacional, con un carácter subsidiario y complementario a los establecidos en los ordenamientos jurídicos internos, lo que ha traído como consecuencia la “internacionalización de los Derechos Humanos” y, con ello, la creación de organismos jurisdiccionales transnacionales especializados en la materia.

En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En ella, los delegados de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entro en vigor el 18 de julio de 1978, al haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado Miembro de la OEA¹³².

¹³² Véase, Carpizo, Jorge, *Temas Constitucionales*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 447.

A la fecha, veinticinco naciones Americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela¹³³.

Con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el continente americano, la Convención instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los Derechos Humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la Corte no pudo establecerse y organizarse hasta que entró en vigor la Convención. El 22 de mayo de 1979 los Estados Partes en la Convención Americana eligieron, durante el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, a los juristas que en su capacidad personal, serían los primeros jueces que compondrían la Corte Interamericana. Durante el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA fue aprobado el Estatuto de la Corte y, en agosto de 1980, la Corte aprobó su Reglamento, el cual incluye las normas de procedimiento. El 25 de noviembre de 2003 durante el LXI Período Ordinario de Sesiones entro en vigor un nuevo Reglamento de la Corte, el cual se aplica a todos los casos que se tramitan actualmente ante ella.

¹³³ Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, pp. 255-256.

5.2.4.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La CIDH es un organismo principal y autónomo de la Organización de los Estados americanos (OEA), compuesta de siete miembros¹³⁴, cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA¹³⁵.

En 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas para observar la situación general de los Derechos Humanos en un país, o para investigar una situación particular. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales. Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los Derechos Humanos.

De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión se compone de siete miembros que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de Derechos Humanos, elegidos a título personal por la asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos nacionales del Estado que

¹³⁴ Véase, Artículos 34-38 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³⁵ Véase, Salgado Pasantes, H., "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y Funciones", en Fix Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, pp. 160-166.

los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la OEA. Cuando se propone una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del propuesto.

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los Derechos Humanos, y en el ejercicio de su mandato:

a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de los Derechos Humanos. Según lo dispuesto en los artículos 44 al 55 de la Convención,

b) Observa la vigencia general de los Derechos Humanos en los Estados miembros, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un estado en particular,

c) Realiza visitas in loco a los países para profundizar la observación general de la situación, y/o para investigar una situación particular. Generalmente, esas visitas resultan en la preparación de un informe respectivo, que se publica y es enviado a la Asamblea General,

d) Estimula la conciencia de los Derechos Humanos en los países de América. Para ello entre otros, realiza y publica armados; la situación de Derechos Humanos de los menores, de las mujeres, de los pueblos indígenas,

e) Realiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobierno, académicos, grupos no gubernamentales, etc., para difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los Derechos Humanos,

f) Hace recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los Derechos humanos,

g) Requiere a los Estados que tomen “medidas cautelares” específicas para evitar daños graves irreparables a los Derechos Humanos en casos urgentes. Puede también solicitar que la Corte Interamericana requiera “medidas Provisionales” de los Gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aun cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte,

h) Somete casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios, y

i) Solicita “Opiniones Consultivas” a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención americana¹³⁶.

j) estudios sobre temas específicos. Así por ejemplo sobre: medidas para asegurar mayor independencia del poder judicial; actividades de grupos irregulares.

¹³⁶ Véase, Gómez-Robledo Verduzco, A, “Atribuciones Jurídicas Fundamentales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, pp.203-204.

5.2.5.- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana se constituye como un órgano jurisdiccional autónomo del sistema interamericano integrado por siete jueces¹³⁷ cuyo objeto esencial es la interpretación de la Convención Americana, así como de sus protocolos adicionales y algunas Convenciones Interamericanas específicas¹³⁸. En el marco interamericano, debe también tenerse presente la reciente Carta Democrática Interamericana¹³⁹.

México, se convirtió en Parte de la Convención Americana en 1981 y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte en diciembre de 1998, con una reserva en materia: “Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Un sector de la

¹³⁷ Véase, Artículo 52-55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³⁸ Véase, Abreu Burelli, A., “El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, pp. 123-126.

¹³⁹ Todos los textos del sistema interamericano pueden consultarse en Ferrer Mac-Gregor, E. y Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos. Prontuario y bibliografía*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, *passim*.

doctrina estima que esta reserva es nula “al ir más allá de las condiciones que limitativamente permite el artículo 62.2 de la Convención Americana”¹⁴⁰.

El estatuto de la Corte otorga esencialmente dos funciones¹⁴¹.

a) Consultiva, que consiste en la emisión de opiniones que le formulen los estados miembros u órganos de la Organización de los Estados Americanos respecto a la interpretación de la Convención o de otros tratados en lo relativo a la protección de los Derechos Humanos en los estados americanos. En este sentido, México ha afectado dos consultas: sobre el debido proceso legal a nacionales sentenciados a pena de muerte,¹⁴² y respecto a la condición jurídica y derechos de los migrantes¹⁴³

¹⁴⁰ Cfr. Corcuera C. S. y Guevara B., J., *México ante el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003, p. 18.

¹⁴¹ Véase, Ayala Corao, C., “El Sistema Interamericano de protección de los Derechos humanos”, en Fix-Zamudio, H. (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, p. 102; Núñez Palacios, S., “El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2001, vol. I, p. 454.

¹⁴² Debe destacarse la importante opinión consultiva formulada por México en 1999, relacionada con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, con motivo del derecho a la información sobre la asistencia consular (OC-16/99). La corte Interamericana resolvió por mayoría de seis votos contra uno, que “La observancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1 b) de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser

b) Contenciosa, con motivo de la actividad jurisdiccional, donde emite una sentencia vinculante. Cabe mencionar que solo se ha presentado una demanda en contra del estado mexicano en el caso “Alfonso Martín del Campo Dodd”, pendiente de resolución¹⁴⁴.

Por último, debemos tener en cuenta dos principios de gran trascendencia:

a) Principio de subsidiaridad: el cual indica que la instancia transnacional no

privado de la vida “arbitrariamente”, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de Derechos Humanos...”. Sobre el particular, también resuelta interesante el caso “Avena y otros nacionales mexicanos”, resuelto por la Corte Internacional de Justicia, respecto a 54 mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos de Norte América. En general, respecto al debido proceso legal en el sistema interamericano, resuelta de utilidad la obra de Quiroga León, A., *El debido proceso legal en el Perú y el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos*, Lima, Jurista Editores, 2003, *passim*.

¹⁴³ La Corte interamericana reconoció expresamente que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus Derechos Humanos, entre los que se encuentran los de carácter laboral, ya que éstos constituyen un núcleo de derechos fundamentales que no admiten restricciones de ningún tipo. Asimismo estimó que los principios de igualdad jurídica y no discriminación como normas imperativas de derecho internacional general (normas de *ius cogens*) aplicables a todo Estado. Reconoció también que la observancia de estos principios no puede ser subordinada ni condicionada a la consecución de los objetivos de las políticas públicas de los Estados, incluidas las de carácter migratorio (OC-18).

¹⁴⁴ Una vez agotados los recursos internos en México (sentencia de primer y segundo grado, y amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito), se presentó denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 13 de julio de 1998. El 21 de enero de 2003, ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones por parte del estado mexicano, la Comisión Interamericana decidió someter el caso a la consideración de la Corte. El gobierno mexicano conforme al debido proceso y que, por tanto, se considera como cosa juzgada.

sustituye a la nacional, más bien la complementa. Por tanto, se requiere necesariamente agotar los recursos, procesos y procedimientos existentes a nivel interno. Existen excepciones a este principio, cuando 1) en caso de que no exista en la legislación interna del estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; 2) cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; b) el Principio *pro-homine*: el cuál refiere que cualquier interpretación que realice la Corte, debe partir de aquella que sea más favorable al ser humano.

5.2.6.- Principio *pro-homine*.

EL Principio Pro-homine, también conocido como cláusula del individuo más favorecido¹⁴⁵, fue introducido al derecho interno mexicano a finales del año 2004 a través del siguiente criterio emitido por un Tribunal Colegiado de la Suprema corte de Justicia de la Nación:

“PRINCIPIO *PRO HOMINE*. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio *pro homine* que implique que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación

¹⁴⁵ Con respecto a la forma de interpretación y aplicación del principio *pro-homine*, véase, Martínez Zamora, J.J., *Los derechos políticos como derechos humanos y su necesaria reforma en el ordenamiento jurídico mexicano*, Tesis de Licenciatura presentada en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, México, 2006, pp. 90-103.

extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”¹⁴⁶.

Asimismo, los artículos 29 de la Convención americana sobre Derechos Humanos¹⁴⁷ y el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁸ mencionados en el criterio anterior, textualmente refieren:

Artículo 29. Normas de interpretación.

Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de:

¹⁴⁶ [J] Tesis Aislada. I. 4oA.464 A/2005, Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, febrero de 2005, t. XXI, p. 1744.

¹⁴⁷ Véase, Sánchez Bringas, E., *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001, p. 301.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 279.

- a. Permite algunos de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los Derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c. Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno; y,
- d. Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los Derechos Humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Carpio Marcos, quien estudiando los Derechos Fundamentales desde distintas perspectivas, señala que al momento de interpretar una cuestión referente a tales, se tiene que acudir a dicho principio, el cual establece la preferencia de la normas al momento de su interpretación, en un caso en concreto¹⁴⁹; criterio por cierto, que compartimos íntegramente.

De acuerdo con este principio, el intérprete al aplicar una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa interna del Estado de que se trate. La preferencia de normas más favorables tiene su fundamento como mencionamos anteriormente, en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En esta línea de argumentos, este principio, establece dos formas de interpretación y aplicación del mismo:

- 1) Interpretación extensiva: este tipo de interpretación nos indica que debe acudirse a la norma más amplia cuando se trata de derechos protegidos.

¹⁴⁹ Cfr. Carpio Marcos, E., *La Interpretación de los Derechos Fundamentales*, Perú, Palestra, 2004, pp. 166 y ss.

2) Interpretación restringida: cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

En nuestra opinión, al tratar de establecer la jerarquía normativa entre los tratados internacionales y el derecho interno, con relación a los Derechos Humanos, consideramos que se debe acudir y aplicar el principio de “la cláusula del individuo más favorecido” o “principio *pro-homine*”, en beneficio del individuo, el cual, como vimos anteriormente, tiene dos vías interpretativas y aplicativas, mismas que establecen que, en caso de que tales derechos se encuentren regulados por dos o más instrumentos jurídicos, es decir, por uno o más tratados internacionales y la Constitución de un determinado Estado, prevalecerá el que sea de más beneficio para el individuo; realizándose para ello, una interpretación en forma extensiva o restringida.

Por ello, proponemos introducir un principio jerárquico normativo dual, que fundamentado en el principio *pro-homine*, determinará los casos en los cuáles se aplique el criterio supra constitucional y, en otros, el infra constitucional o supra legal, dependiendo cuál de las normas beneficien más al individuo.

En la actualidad, consideramos que es indispensable una mayor protección de los Derechos Humanos, debemos tener en cuenta que la normatividad constitucional garantiza un estándar mínimo de protección de los derechos individuales y colectivos, que puede y debe ser ampliado por los distintos operadores jurídicos. Esto implica no solamente al intérprete judicial; además, al

legislador, cuando éste promulga leyes, a la Administración Pública, cuando expide reglamentos o diseña políticas públicas, pudiendo ampliar el catálogo de Derechos Humanos reconocidos por su respectiva Constitución Federal.

Por ello, al momento de realizar la interpretación de un caso concreto (México), no solo debemos estudiar la normativa interna de los Estados, sino, ir más allá y analizar la normativa internacional obligatoria en dicho Estado y, si es necesario, interpretar y aplicar las normas de derecho internacional. Desafortunadamente, en nuestro País, esto todavía no se lleva a cabo, ya que los operadores jurídicos, en ocasiones, desconocen la existencia de los tratados internacionales celebrados por México y, además, los abogados no suelen invocarlos en sus acciones.

Retomando las palabras de Carpio Marcos, tenemos que es frente al escenario judicial donde se desenvuelve la interpretación de los derechos fundamentales¹⁵⁰. Esta afirmación, que debería ser completamente cierta en cualquier Estado Democrático y Constitucional de Derecho, no lo es en México, donde por existir tantos obstáculos para acceder a la jurisdicción vemos que, incluso, en la actualidad, son prácticamente inexistentes los criterios judiciales en materia de derechos fundamentales, en comparación con los existentes en otros países. En la República Mexicana, todavía tenemos que reformar nuestro ordenamiento¹⁵¹, para abrir las vías procesales que permitan que los ciudadanos

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹⁵¹ Al hablar del tema sobre reformas a la Carta Magna, es importante referirnos, en primer lugar, a la postura del tratadista Pedro de Vega, el cuál menciona, que la Constitución puede ser reformada, excepto, en lo que respecta a su contenido esencial, el cual está integrado por los

lleven ante la mesa de los jueces las violaciones de derechos fundamentales que hoy no pueden ser siquiera planteadas, como es el caso, de los derechos políticos.

5.3.- La intervención de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior del país y los Derechos Humanos.

En una creciente polémica sobre presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por personal de las fuerzas armadas en su accionar, por vez primera, la Secretaría de la Defensa Nacional hizo pública la información sobre las acusaciones en su contra, refiriendo en su informe, el número de quejas y

siguientes tres principios: a) Principio Democrático, b) Principio Liberal (división de poderes y derechos fundamentales) y, c) Principio de la Supremacía Constitucional; sobre el tema, véase, Vega, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, 5ª reimpresión, México, Tecnos, 2000, *passim*; y, en segundo lugar, a la propuesta realizada por los tratadistas Michael Núñez Estrada y Rafael Estrada Michel, los cuáles consideran que es necesario crear una nueva Constitución; ello, a través, de una reforma al artículo 135 constitucional, donde se instaure una Asamblea Nacional Constitucional, con representantes electos directamente por el pueblo y con la única misión de redactar un nuevo texto constitucional. Pero, la implementación de esta Asamblea Constitucional en México tiene que ser una tarea muy cuidadosa para no caer en los graves errores que el derecho comparado iberoamericano muestra y que han significado un profundo sentimiento de frustración para algunos países de nuestro continente. Sobre el tema, véase, Núñez Torres, Michael y Estrada Michel, Rafael, "Una Asamblea constituyente para México. Consideraciones en torno a las relaciones entre ciencia, historia, política, normativa constitucional, con especial referencia al caso de la transición mexicana", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, M. A. (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005, *passim*.

recomendaciones recibidas por violación a los derechos humanos, el número de soldados que han sido investigados por estos casos, así como la compilación de sus programas internos para la sensibilización de las fuerzas.

Desde el mes de diciembre de 2006, cuando el Gobierno Federal anunció un combate frontal al crimen organizado y desplegó al ejército en diversas ciudades para hacer tareas que tradicionalmente habían sido encomendadas a la policía, las quejas contra el Ejército, lógicamente, se incrementaron. Desde entonces, y hasta el 31 de diciembre de 2009, las denuncias y quejas se triplicaron y las recomendaciones dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional por “graves violaciones a los derechos humanos” también aumentaron cuatro veces, de acuerdo con la estadística presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁵²

En el referido informe, la Secretaría de la Defensa, destaca que las 4,035 quejas recibidas desde diciembre de 2006 han sido aceptadas, pero que el 1.46% (59 de ellas) concluyó en una recomendación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las recomendaciones, son una serie de conclusiones sobre los abusos cometidos por alguna autoridad en contra de un civil. La Comisión Nacional de los

¹⁵²CNN México, *El Ejército publica su informe sobre violaciones a Derechos Humanos*, sección Nacional, agosto de 2010, disponible en <<http://www.cnn.mx/nacional/2010/08/17/el-ejercito-publica-su-informe-sobre-violaciones-a-derechos-humanos>>, visitado el 18 de febrero de 2014.

Derechos Humanos emite sugerencias para tratar de evitar que se repitan las violaciones y se repare (en lo posible) el daño provocado a las víctimas del abuso. Las instituciones no tienen, sin embargo, la obligación jurídica de atenderlas y cumplirlas.

De las cincuenta y nueve recomendaciones que fueron aceptadas por la Secretaría de la Defensa Nacional, un total de treinta y seis se encuentran en etapa de integración, once se archivaron porque no encontró responsabilidad en los funcionarios, o bien, no se acreditó fehacientemente una conducta de tipo ilícita. Sólo siete de ellas tienen causas penales abiertas, cuatro son procedimientos de tipo administrativo, y en una de ellas no se inició averiguación de tipo penal, porque no participó el personal militar.

A consecuencia de los procesos mencionados, sólo un oficial y cuatro militares de tropa recibieron sentencia por parte del “fuero civil”, mientras que otros cuatro están siendo investigados. Cuarenta efectivos están siendo “procesados por la justicia militar” y siete “han sido sentenciados por los tribunales militares”, aunque no se precisa el resultado de la condena que se les impuso.

Los resultados de la transparencia y apertura de la Secretaría de la Defensa Nacional se ven reflejados en los altos índices de confiabilidad que goza el Ejército Nacional entre la ciudadanía; ya que en encuesta efectuada por la empresa Ulises Beltrán y Asociados, publicada en el periódico Excélsior el 22 de febrero de 2010, ubica al Ejército Mexicano como la institución más confiable del país con el 45% de la

población calificándola como institución de “muchísima confianza” y 29% como de “regular confianza”.

Ahora bien, la publicación de este informe por la Secretaría de la Defensa Nacional, sin embargo, ha sido cuestionada por ciertas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, pues consideran que la información es insuficiente, que omiten ciertos casos que se resuelven entre el quejoso y la misma Secretaría, y que las víctimas no tienen acceso a información sobre los casos que se llevan por parte de la justicia militar. Sólo el 30% de las recomendaciones se han cumplido en su totalidad.

A este momento nos encontramos en una etapa en que el Ejecutivo Federal debe realizar normas especializadas para la intervención del ejército en la seguridad pública interior del país. El propósito debe consistir en procurar el respeto a los derechos humanos, ya que actualmente, al haberse realizado con tanta prontitud la intervención militar en la seguridad interior, se han dejado de lado las cuestiones más sensibles de la sociedad, dejándola a merced de otro flagelo tan temible como la misma criminalidad.

Si bien la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad pública interior es justificada y legal por disposición constitucional, también es cierto que es necesario acotar las facultades y atribuciones de la milicia para cumplir con el propósito.

Debemos reconocer, no obstante, la enorme dificultad en el combate del crimen organizado, ya que la criminalidad es un enemigo difuso.

Un delincuente no se identifica fácilmente como delincuente, sino que se mimetiza con el entorno, y entonces viene la Fuerza Armada y no lo puede identificar claramente, como sí puede hacerlo con un soldado extranjero. Comienza pues, un campo de neblina para la identificación de contrapartes a combatir. Alguien que ha cometido un delito se puede fácilmente confundir con un ciudadano común, y comienzan a enfrentar las Fuerzas Armadas demandas de abusos de derechos humanos. Incluso, el problema radica en que los mismos delincuentes tienen derechos, y esto complica a las fuerzas de autoridad.¹⁵³

El problema de facto que consiste en el planteamiento de un combate frontal contra cierto tipo de bandas del crimen organizado, pero no hay una limitación constitucional sobre los medios a emplearse. A las fuerzas armadas se les brinda una orden, y las fuerzas armadas atacan a la misma entendiendo que los delincuentes como los enemigos. Las actuales operaciones en materia de seguridad pública son una especie de guerra, y en una guerra las consideraciones de derechos humanos (sabemos de antemano), no existen.

La teoría de la guerra no tiene por precepto el respeto de los derechos humanos a la hora del combate. Se aplican desde luego los acuerdos de Ginebra

¹⁵³ Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El Ejército y la Constitución Mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés Editores, 1999, p. 61.

en el caso de guerra contra otros Estados para el respeto a los combatientes cuando dejaron de ser combatientes, pero desde luego, la criminalidad no debe atenderse como una cuestión bélica.

Si reflexionamos en las anteriores cuestiones y las trasladamos a la realidad mexicana en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, y los delincuentes “no se rinden” cayendo presos por las fuerzas armadas; para las fuerzas armadas los delincuentes siguen encontrándose en guerra, y en guerra al enemigo debe aniquilarse.

De lo anterior aparece el problema sobre los derechos humanos y el orden en las fuerzas armadas mexicanas. Entender las acciones anteriores en términos de juicios de valor, no conducen a ninguna parte. La esencia del problema radica en una deformación del aparato de Estado mexicano en donde hay una incapacidad en el seno del sistema político para construir instituciones civiles eficaces que puedan contener al crimen y a la delincuencia.

En el caso del crimen organizado, no hay otra forma de encararlo excepto con la inteligencia y la asistencia externa internacional; pero ambas de manera regulada para que no haya violaciones a los derechos humanos, o para que no se den acciones que vayan en contra de la Constitución.¹⁵⁴

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 62.

El rol constitucional de las fuerzas armadas y el ejército se circunscribe a la Constitución que tenemos, ese es precisamente nuestro problema. Pero además como problema tenemos el modo o forma de interpretación que se le da al documento.

El Presidente de la República interpretando la Constitución le da una orden a las fuerzas armadas. El caso para responsabilizarse de la seguridad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación autorizó el empleo de las fuerzas armadas en la seguridad interior del país, porque las tropas estaban en activo (cuando las tropas están en retiro no requieren de la autorización de la Suprema Corte de Justicia).

La intervención del ejército y fuerzas armadas en la seguridad pública tiene que ver con la necesidad imperiosa de tutelar el goce de las condiciones esenciales para la existencia misma de la sociedad y el Estado, en donde ambos se convierten en sujetos pasivos que reclaman su protección y la no vulneración de bienes jurídicos de altísimo rango jerárquico, con lo que se garantice y pormenore el goce pacífico de los bienes y derechos que correspondan a las personas naturales o físicas, a las personas y entidades jurídicas, y por ende, al orden que debe reinar para la mejor convivencia social, de donde aparece o se evidencia que el Estado y la sociedad soportan en forma invariable las consecuencias nocivas o destructoras del crimen, del delito en todos sus géneros y manifestaciones, de la delincuencia organizada, de la impunidad, la corrupción, guerrillas, lavado de dinero o incluso respecto de fenómenos sociales, dada la

globalización de la propia humanidad, llamados en la actualidad delitos de globalización.¹⁵⁵

En general, el involucramiento del ejército ha sido bien recibido por la opinión pública mexicana, quien percibe al ejército como una entidad menos corrupta que la policía y con mejor posibilidad de responder a la violencia relacionada con los cárteles. En algunos casos, como en Tijuana y Nuevo Laredo, se le ha atribuido al ejército la restauración de cierto orden en la situación caótica y violenta en las que estas ciudades se encuentran. Además, para ayudar en el combate de la corrupción y disminuir la desertión dentro del ejército, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa aumentó los salarios del personal enrolado. En promedio, el salario de soldados alistados se incrementó en aproximadamente 40%, con los soldados obteniendo un salario mensual de seis mil pesos, los cabos de seis mil quinientos pesos y los sargentos de siete mil quinientos pesos.¹⁵⁶ Esta medida ha tenido como resultado una reducción de 25% en los índices de desertión de las fuerzas armadas.¹⁵⁷

Sin embargo, ha habido señales de que la estrategia también ha producido consecuencias negativas. El despliegue militar en Ciudad Juárez no ha representado una reducción en la violencia como ocurrió en el caso de Tijuana y

¹⁵⁵ Martínez Garnelo, Jesús, *op. cit.*, nota 69, p. 660.

¹⁵⁶ Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras*, México, Aguilar-Santillana Ediciones Generales, 2010, *passim*.

¹⁵⁷ *Ídem*.

Nuevo Laredo. Además, reportes de violaciones a derechos humanos por parte de los militares han afectado negativamente su reputación.¹⁵⁸ La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió treinta y seis recomendaciones para las Secretarías de Marina y de Defensa entre 2008 y septiembre de 2009. Así mismo, reportes por parte de Human Rights Watch, Amnistía Internacional y otras organizaciones mexicanas de derechos humanos han documentado numerosos caso en los cuales se alegan serias violaciones.

¹⁵⁸ Otero, Silvia, “SEDENA suma 934 quejas de abusos en siete meses”, *El Universal*, 15 de agosto de 2009, pp. 15 – 16.

CAPÍTULO VI

EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

En el caso que nos ocupa, el estado de excepción, es un tema que debemos entender, a grandes rasgos, como un régimen que puede declarar el gobierno de un país en determinadas situaciones de tipo especial. En algunos Estados como el Colombiano, al estado de excepción se le conoce como "conmoción interior". El Estado que se encuentre en una situación análoga, declara éste régimen especial de excepción, durante el cual se suspende el ejercicio libre de ciertos derechos subjetivos por parte de la ciudadanía. En este caso, el control del orden interno pasa a ser controlado por las Fuerzas Armadas o el Ejército.

Este tipo de estados de emergencia se producen con frecuencia cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad resultan tan gravemente lesionados o alterados que el ejercicio de las libertades y derechos fuera no pudiera ser garantizado por el Estado.

Los regímenes de excepción, conocidos igualmente como estados de emergencia, son herramientas o mecanismos contemplados en la constitución de un país determinado, en caso de que un presidente o mandatario exponga la existencia de alguna situación extraordinaria, tal como una catástrofe natural, la

perturbación grave del orden interno, la guerra exterior, una guerra civil, invasiones, o cualquier otro peligro que sea considerado como gravísimo a consideración del Ejecutivo, con la finalidad de afrontarlo adecuadamente. Comúnmente, los regímenes de excepción contemplan la suspensión o restricción de ciertas garantías o derechos fundamentales; y dependiendo la legislación vigente de que se trate, se reconocen en el derecho como regímenes de excepción los mencionados a continuación:

- Estados de alarma
- Estados de excepción
- Estados de sitio
- Estados de emergencia
- Ley marcial, o también referida como "Estados de guerra"

Para el caso de Español por ejemplo, el gobierno solicita al una autorización especial para declarar el estado de excepción. El Congreso resolverá la solicitud del Ejecutivo, pudiendo bien autorizarla en sus propios términos o bien, introducir determinadas modificaciones a la misma. Una vez que haya sido obtenida la autorización correspondiente, se procederá a hacer la declaratoria del estado de excepción, acordado para ello en Consejos de Ministros un decreto particular que contenga la autorización expresa del Congreso de los Diputados.

El plazo máximo de la autorización será de treinta días;

Que bien puede prorrogarse, mediante solicitud del Gobierno al Congreso de los Diputados, que no podrá exceder de treinta días.

En este estado, será posible realizar la suspensión de los siguientes derechos subjetivos públicos, reconocidos por la Carta Magna Española en su Art. 55:

Art. 17.2 La detención preventiva.

Art. 18.2 La inviolabilidad del domicilio.

Art. 18.3 El secreto de las comunicaciones.

Art. 19 La libertad de elección de residencia y libre circulación por el territorio nacional.

Art. 20.1.a) La libertad de expresar el pensamiento.

Art. 20.1.d) El derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión.

Art. 20.5 La prohibición de secuestrar publicaciones y otros medios de información sin resolución judicial.

Art. 21.2 El derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones.

Art. 28.2 El derecho de huelga.

Art. 37.2 El derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo.

La excepción de la suspensión de garantías, consta en el siguiente derecho: “Art. 17.3 Toda persona detenida debe ser informada de los motivos de su detención y demás derechos inherentes de forma inmediata y de modo que le

sea comprensible. Asimismo se garantizará al detenido la asistencia de abogado durante las diligencias policiales y judiciales.”

En el caso mexicano concretamente, la excepción se contempla en el artículo 29 de nuestra Carta Magna, advirtiendo las condiciones y salvedades que deberá de revestir el acto, refiriendo: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Si bien en la Constitución se habla de la suspensión de garantías por estado de excepción de un tiempo limitado, lo interesante es apreciar que no dice un término preestablecido para ello, como en el caso de la legislación española visto en líneas anteriores. Y continúa en el segundo y tercer párrafo las garantías que se exceptúan de suspensión:

“En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

“La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.”

“Y finalmente, en los últimos párrafos, se refiere las cuestiones de legalidad propiamente del acto que suspende las garantías: “Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.”

“Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”¹⁵⁹

Definiendo propiamente los regímenes de excepción: el estado de alarma, se da por ejemplo en los casos de riesgos graves, catástrofes o calamidad pública, tales como: terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; situaciones de desabastecimiento de productos de necesidad primaria; o bien, la paralización de los servicios públicos básicos para la comunidad y que concurra alguna de las circunstancias o situaciones referidas.

El estado de sitio también es uno de los regímenes considerados como de excepción, que debe ser declarado por el congreso a propuesta del gobierno. El estado de sitio representa un concepto equivalente al del estado de guerra, y por ello se dan a las fuerzas armadas facultades emergentes para los actos de represión. Durante un estado de sitio quedan suspendidas las garantías constitucionales, con mayor o menor extensión, según se verifique en cada una de las legislaciones. En algunas de ellas, como el caso de la República de Argentina: se autorizaba al Jefe de Estado a detener a las personas y a trasladarlas de un punto a otro de la nación, salvo que prefirieren salir del territorio.

¹⁵⁹ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 3.

La declaratoria del estado de sitio en nuestros días representa, dentro del Derecho Político, una institución por demás debatida, aun que se dicte en circunstancias, de invasión, guerra exterior o guerra civil.

El estado de emergencia es uno de los casos de excepcionalidad que puede dictar el gobierno de un país en situaciones de urgencia. En este estado de emergencia se dicta, cuando privan los casos de perturbación de la paz o del orden público de un estado, ya sea a consecuencia de catástrofes, brotes de enfermedades contagiosas, graves circunstancias políticas o civiles que afectan e impiden la vida cotidiana de una comunidad, región o un Estado. Durante este, así llamado régimen de excepción, el gobierno se reserva el poder de restringir o suspender el ejercicio de algunos derechos ciudadanos. Los derechos restringidos pueden ser los relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito. Durante este estado el ejército o las fuerzas armadas pueden asumir el control interino del orden público.

Por último, la denominada ley marcial, es un caso de excepción de aplicación de las normas legales ordinarias, por medio del cual se otorgan facultades extraordinarias a las fuerzas militares o la policía, en cuanto a la administración de justicia y resguardo del orden público. Casos usuales de aplicación de este tipo de caso son la guerra, o bien para apagar rebeliones. La ley marcial se impone cuando es necesario apoyar las actividades de autoridades y organizaciones militares, cuando hay necesidades calificadas como "urgentes", en las cuales las instituciones ordinarias del Estado no funcionen para tal cuestión, por estimarse rebasadas, lentas o débiles para mantener el control de la

situación. El objeto de la ley marcial, es mantener y preservar el orden durante la emergencia.

En lo general, la ley marcial consiste en una seria limitación y suspensión de algunos de los derechos del individuo, además de aplicar procesos de índole sumaria en los procesos judiciales, y castigos más severos de los que se regularmente se imponen en situaciones normales. En muchos de los casos de aplicación de la ley marcial, la pena de muerte es impuesta para crímenes que normalmente no serían del tipo capital, como el saqueo, o el robo en caso de catástrofe. Los llamados normalmente a ejercer la ley marcial son los tribunales y autoridades castrenses.

Concluyendo, para el caso que tratamos, no puede hablarse necesariamente de un estado de sitio o emergencia, o como es llamado en la legislación mexicana “de suspensión de garantías”, sin embargo, concurren cuestiones que pudieran hacer dudar si nos encontramos en la hipótesis, ya que el ejército y las fuerzas armadas han sido llamadas a colaborar con las autoridades civiles en el combate a la criminalidad, aunque de manera “poco formal”, ya que el trámite de suspensión de garantías no se dio, sino que fueron convocados arguyendo una fundamentación legal distinta conforme al artículo 89 de la Constitución Mexicana.

CAPÍTULO VII

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

7.1.- Generalidades.

Como ya ha sido tratado en el desarrollo del presente documento, las fuerzas armadas son instituciones especializadas en la guardia exterior del país. Su misión específica y objeto, se encuentran claramente definidas y delimitadas por los ordenamientos legales vigentes. No obstante, la colaboración de estas instituciones de seguridad en lo referente al aspecto interno, nos conducen a la necesidad de apreciar sus acciones a la luz de las innovaciones en materia de procuración de justicia y sobretodo, del recientemente implementado sistema penal acusatorio.

Todo Estado Social, Democrático de Derecho¹⁶⁰, debe reconocer e instrumentar los mecanismos de convivencia y protección de los Derechos de las personas. Debe constituirse como el “Garante” protector de la sociedad, y la herramienta es justamente el Derecho. El derecho, en palabras de Abouhamad Hobaica es: “el conjunto de normas que regulan la convivencia social¹⁶¹”. Lo que significa que el Estado solamente puede interferir en la esfera del gobernado a través del Derecho, de lo contrario estaríamos volviendo al periodo de los Estados absolutos o autoritarios, de funestes resultados¹⁶². De lo contrario, estaríamos volviendo al periodo de los Estados absolutos o autoritarios. Debe prevalecer e imperar la justicia en la sociedad.

¹⁶⁰ Con referencia al tema del Estado Democrático y de Derecho su crisis actual, véase, Vega García, P., “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, M. y Vázquez, R. (coords.), *Estado constitucional y globalización*, México, 2006, pp. 135-169. Con una idea que entiende “al Estado Social y Democrático de Derecho”, como una cláusula institucional que trata de que el ejercicio de los derechos humanos sean unas utopías realizables, véase, Núñez Torres, M., “Nuevas tendencias en el Derecho Constitucional del siglo XXI o el regreso de concepciones clásicas del Estado”, en Torres Estrada, P. (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, Limusa, México, 2006, pp. 135-169.

¹⁶¹ Cfr. Abouhamad Hobaica C., *Anotaciones y comentarios de Derecho Romano I*, 4ª ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1983, t. I, p. 18.

¹⁶² Con respecto a esta temática, véase, Núñez Torres, M., “La positivación de los Derechos Humanos”, en Zaragoza Huerta, José *et al.*, (auts.), *Los Derechos Humanos en la sociedad contemporánea*, Lago ediciones, México, 2007, p. 23 y ss; De Dienneim Barriguete, C. M., *Constitucionalismo universal: la internacionalización y estandarización de los derecho humanos*, Ad Hoc, Argentina , 2009, p. 18.

La actuación Estatal con interlocución del Derecho debe procurar establecer un orden justo, en otras palabras, debe ostentar como objetivo final que el valor de la Justicia impere en la sociedad¹⁶³ (aquella aludida por Ulpiano¹⁶⁴ -*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*-, y definida como: la constante y firme voluntad de dar siempre a cada uno lo que es suyo, y misma que, consideramos, en todo momento debe observar a quienes juzga)¹⁶⁵.

El nuevo proceso penal (para el caso mexicano), tiene como característica ser de tipo acusatorio, adversarial y oral; y se concibe como un régimen sancionador que impone a quien acusa, la carga de probar las imputaciones delictivas para destruir la presunción de inocencia. El principio de presunción de inocencia ampara en los enjuiciamientos a los causados, cuya responsabilidad debe ser probar el acusador para fundar la condena.

La característica de ser “acusatorio”, se perfecciona en el hecho de que quien sostenga la acusación tendrá la carga de determinar el hecho típico, y

¹⁶³ No obstante, en opinión de Núñez Torres: “no resulta fácil señalar a la justicia como fin del Derecho y por consiguiente de las instituciones jurídico-políticas”, ello debido a la “polémica... entre el Derecho natural y el Derecho positivo”. Cfr. Núñez Torres, M., *op. cit.*, p. 91.

¹⁶⁴ Al respecto, véase, Núñez Torres, M., *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006, pp. 96-97.

¹⁶⁵ García Ramírez, retomando los preceptos de Radbruch señala que la justicia vendada es incongruente pues no permite la necesidad de entender al justiciable. Véase, García Ramírez, S.: “La justicia vendada es incongruente”, en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, núm. 11, 1970, p. 19.

probar los hechos que acrediten la responsabilidad penal de las personas, sin que los tribunales puedan asumir ni rebasar los términos de la acusación, preservándose en todo momento la distinción entre las funciones propias de la acusación, de la defensa y del juez o tribunal de juicio oral.

La cuestión adversarial por su parte, implica una contienda entre partes en situación de igualdad procesal sometidas a jurisdicción.

Finalmente, la oralidad se da respecto de las pretensiones, argumentaciones y pruebas en el desarrollo del proceso, mismas que se dan de esta forma. Es decir, que durante el proceso, se deben plantear, introducir y desahogar en forma oral ante el juez o tribunal, bajo los principios de inmediación y contradicción, sin perjuicio de que la legislación pueda establecer casos en que los incidentes, recursos y cualquier otra solicitud de trámite, se formule por escrito o por cualquier otro medio. La acusación y la sentencia siempre tendrán que asentarse por escrito.

Las razones de justificación del cambio en el sistema de justicia penal en México, fueron diversas, pero primordialmente, se dio debido a la impunidad, la falta de coordinación entre las autoridades, el ambiente de inseguridad y violencia; el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública y procuración e impartición de justicia; a lo cual, se diseñó un nuevo marco jurídico para la reestructuración de las instituciones de seguridad y justicia.

Lo anterior, llevó al replanteamiento de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123; mismas cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

El sistema penal acusatorio es un sistema jurídico del orden penal-procesal que determina la forma de actuación de las autoridades para conseguir su objeto primordial, entendido como: el de esclarecer los hechos delictivos.

El Juez de Control, el Tribunal de Juicio Oral, el Juez de Ejecución de Sentencias, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Penitenciario, forman parte fundamental de este Sistema; de manera que son subsistemas del Sistema Penal Acusatorio: a) el Subsistema de Seguridad Pública; b) el Subsistema de Procuración de Justicia; c) el Subsistema de Administración de Justicia; y d) el Subsistema Penitenciario.

Según el autor José Zaragoza Huerta, “la reforma penal constitucional en México de 2008, denominada “Del Sistema Mexicano de Seguridad y Justicia”, responde a la democratización institucional del Estado mexicano¹⁶⁶, así como a la adecuación de las normas a la realidad social, esto como resultado del “evidente”

¹⁶⁶ El estado mexicano con esta reforma se integra al proceso de transformación donde se reafirma el ingreso a la vida cultural democrática tolerante ideológicamente y plural políticamente, véase, García Domínguez, M. A., “Diagnóstico del proceso penal mexicano”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *La reforma a la justicia penal*, UNAN, México, 2006, p. 89.

fracaso del entonces vigente sistema penal nacional¹⁶⁷, lo que podemos corroborar con datos estadísticos¹⁶⁸, potenciando así a la seguridad y a la justicia, pues además de integrar la innovación de la “oralidad”, garantiza a las partes intervinientes las garantías individuales y derechos humanos plasmados en la Constitución.

Dos son los principios o virtudes¹⁶⁹ que se potencian con la reforma: la seguridad y la justicia. Elementos con los cuales el Estado mexicano procura proporcionar a cada uno lo suyo¹⁷⁰.

Ahora bien, no podemos olvidarnos de otros principios que vienen a completar dicha pretensión Estatal. En efecto, entre otros, aludimos: al bienestar

¹⁶⁷ Moreno Hernández, M., “Principio de ultima ratio o expansión del Derecho Penal”, en García Ramírez, Sergio *et. al.*, *op. cit.*, p. 308 y ss; particularmente, nota núm. 3.

¹⁶⁸ Así, por ejemplo, menos de cinco de cada cien delitos denunciados reciben sentencia en México. Ahora bien, resulta más preocupante el hecho que, actualmente, existe una gran desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a las autoridades, ello debido a la intromisión de los grupos delincuenciales en el aparato de justicia estatal. Al respecto véase, Cámara De Diputados. Lx Legislatura., *Reforma constitucional de Seguridad y Justicia*, México, 2008, p. 1.

¹⁶⁹ En criterio de Rawls, y desde la óptica de la Teoría General del Estado Constitucional: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales”, cfr. Rawls, J., *Teoría de la Justicia*, trad. de González, M. D., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 19. Críticamente a esta postura, véase, Habermas, J., *Facticidad y validez*, trad. de Jiménez Redondo, M. Trotta, Madrid, 2001, p. 124 y ss.

¹⁷⁰ Al respecto, véase, Núñez Torres, M., *op. cit.*, pp. 96-97.

común y la solidaridad¹⁷¹; lo que permitirá que el ciudadano se configure realmente como destino¹⁷² de las instituciones jurídico-políticas del Estado Mexicano.

Así pues, con la reforma constitucional, pareciera que, en primera instancia, el Estado mexicano se aleja de aquella justicia retributiva¹⁷³, y pretende impulsar una justicia que, con independencia de su terminología¹⁷⁴ (distinta¹⁷⁵, alternativa¹⁷⁶

¹⁷¹ Sobre esta temática véase, Aguilera Portales, R. E. y Espino Tapia, D. R., "Fundamento, naturaleza y garantías jurídicas de los derechos sociales ante la crisis del Estado social", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Núm. 10, año 2006, pp.1-29.

¹⁷² En este orden de ideas Núñez Torres alude a un nuevo modelo de justicia, y con quien coincidimos, al señalar que: "Se trata de de dos acepciones de justicia. La conmutativa que aparece como una exigencia de la individualidad e cada ser humano, y la justicia social, como impuesta por la llamada cuestión social". Añadiendo el autor citado que: "Este concepto de justicia, implica un rechazo al individualismo exacerbado que las tesis neoliberales propugnan". Cfr. Núñez Torres, M., *op. cit.*, p. 95.

¹⁷³ Véase, Neuman, E., *La mediación penal y la justicia restaurativa*, México, Porrúa, 2005, p. 8.

¹⁷⁴ Véase, Wilde, Z. D. y Gaibrois, L. M., *Qué es la mediación*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1994, p. 1.

¹⁷⁵ Véase, Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, *passim*

¹⁷⁶ Véase, Instituto Nacional De Ciencias Penales, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, 2ª ed., Dirección de Publicaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008, p. 19.

y/o restaurativa¹⁷⁷), su esencia la encontramos en el derecho anglosajón con la denominada *alternative dispute resolution*; misma que demanda estar impregnada de racionalidad¹⁷⁸ y humanismo para las partes intervinientes.

Otro aspecto relevante de la reforma, es la búsqueda de salidas alternativas, distantes del Derecho penal, a fin de evitar recurrir inmediatamente al conflicto.

En el caso del Derecho constitucional, las garantías de seguridad jurídica priorizan la importancia de que efectivamente la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, al contrario del particular, que puede realizar todo lo que no le esté prohibido.

La reforma en el ámbito meramente del Derecho Penal, retoma como punto medular a la convivencia social, que exige también la protección de determinados bienes jurídicos que son de necesario respeto para su estabilidad. De esta forma, el derecho punitivo se completa con el proceso penal a través del cual se delimita y concreta la responsabilidad criminal del individuo actuante y la pena a aplicar.

¹⁷⁷ Véase, Kemelmajer De Carlucci, A., *Justicia restaurativa*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 2004, *passim*.

¹⁷⁸ En este sentido, véase, Vázquez Esquivel, E., “El poder del imaginario y lo simbólico en la determinación de las ideas de justicia, autoridad y soberanía” en *Conocimiento y Cultura Jurídica*, Año 1, núm. 2, 2ª Época, 2007, p. 46.

Por lo anterior, la reforma detenta ventajas dirigidas a diversos ámbitos jurídicos concatenados con la temática de la seguridad y la justicia del nuevo sistema mexicano. En lo concerniente al ámbito punitivo se introducen instituciones que nos llevan a concebir la existencia de un doble tratamiento penal estatal frente a aquella delincuencia que pretende trastocar el Estado de derecho.

La convivencia social exige, como hemos indicado, la protección de determinados bienes jurídicos que son de necesario respeto para su estabilidad. Cuando alguno de estos bienes es conculcado da lugar a la manifestación del derecho-deber del Estado de aplicar al individuo, cuya negativa acción ha realizado, una pena que se encuentra previamente establecida en el catálogo punitivo. Para ello, el derecho punitivo se completa con el proceso penal a través del cual se delimita y concreta la responsabilidad criminal del individuo actuante y la pena a aplicar. Todo ello demanda la presencia del actor del hecho delictivo, cosa que no es pacífica y que, salvo en casos de excepción como el de la presentación voluntaria del inculcado, obliga a la aplicación de medidas restrictivas que en la mayoría de los casos resulta ser violenta, pues acudir al Derecho penal es aludir de una u otra forma a la violencia¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Así, manifestado por Muñoz Conde cuando expresa: "Hablar del Derecho penal es hablar, de un modo u otro, de violencia. Violentos son generalmente los casos de los que se ocupa el derecho penal (robo, asesinato, terrorismo, rebelión). Violenta es también la forma en que el Derecho penal soluciona estos casos (cárcel, internamientos psiquiátricos, suspensiones e inhabilitaciones de derechos". Cfr. Muñoz Conde, Francisco, *Derecho penal. Parte general*, 2ª ed., Tirant lo Blach, Valencia, 1996, p. 25. P. 29; también recogido en: Muñoz Conde, F. y García Arán, M.: *Derecho penal. Parte general*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 29.

Así pues, el Derecho penal subjetivo¹⁸⁰ a través de la imposición de penas se configura como la herramienta principal con la que el Estado, puede interferir la esfera del gobernado y causarle una molestia en su persona¹⁸¹.

Ahora bien, el Estado en uso de su potestad punitiva (*ius puniendi*) debe imponer penas o medidas de seguridad ante la comisión de delitos, pero observando una serie de principios rectores que lo justifican, fundamentan y limitan¹⁸², evitando que se comenten los abusos existentes hasta finales del siglo XVIII¹⁸³.

¹⁸⁰ Seguimos lo manifestado por Mir Puig quien indica: “el Derecho penal suele entenderse en dos sentidos distintos, el objetivo y el subjetivo. En este sentido objetivo significa el conjunto de normas penales. Subjetivo –también llamado derecho a castigar o *ius puniendi*– es el Derecho que corresponde al Estado a crear y a aplicar el Derecho penal objetivo”. Cfr. Mir Puig, S., *Derecho penal. Parte general*, 7ª ed., Julio Cesar Faira-Editor, Argentina, 2005, p. 55. Luzón Peña críticamente señala, que con frecuencia, cuando se trata de formular un concepto de Derecho penal, se utiliza dicha expresión en diversos sentidos, véase, Luzón Peña, D. M., *Curso de Derecho penal. Parte general I*, Editorial Universitas, Madrid, 1996, p. 9. Abordando esta temática, vid. MIR PUIG, S.: *Estado, pena y delito*, Editorial B de F, Buenos Aires, 2006, p. 3.

¹⁸¹ No entramos al debate de la autonomía o accesoriedad del Derecho penal, al respecto, véase, Luzón Peña, D. M., *op. cit.*, p. 71.

¹⁸² *Ibidem*, p. 77 y ss.

¹⁸³ Debemos recordar que la evolución de la penalidad ha tenido como rasgo de identidad los abusos que, desde la antigüedad, han existido para quienes cometían un pecado o trasgredían la Ley. Así, en las etapas de la venganza privada y pública se realizan atrocidades a la persona que trastoca el orden establecido. Véase, Melgoza Radillo, J., *La prisión. Correctivos y alternativas*,

La reforma, en nuestra opinión, detenta una serie de ventajas dirigidas a diversos ámbitos jurídicos todos concatenados con la temática de la seguridad y la justicia del nuevo sistema mexicano; sin embargo, consideramos, que asimismo, en lo concerniente al ámbito punitivo se introducen instituciones que nos llevan a concebir la existencia de un doble tratamiento penal estatal frente aquella delincuencia que pretende trastocar el Estado de derecho¹⁸⁴ (derecho penal del

Editorial Zarahemla, Morelia, 1993, p. 16 y ss. Abusos no cuestionados sino hasta la llagada del pensamiento ilustrado que pugna por la humanización de las penas, surgiendo con ello, “un nuevo humanismo ilustrado, ofreciendo críticas y principios innovadores al régimen represivo de la época. Actualmente, la función del Derecho penal está vinculada de manera muy estrecha a las concepciones sobre su legitimidad. Véase, Bacigalupo Zapater, E., “La función del Derecho penal y las teorías de la pena”, en Zamora Jiménez, A. (dir.), *Estudios Penales y Política Criminal*, México, Ángel editor, 2006, p. 21. Se trataba de la misma lucha. Terminar con la penalidad antigua y comenzar con la abolición de las nuevas ideas. El pensamiento del Marqués de Beccaria será determinante en el movimiento reformista de su tiempo, convulsionando el Derecho penal contemporáneo, e iniciando la reforma de las leyes penales en todos los países ilustrados”. Al respecto, Figueroa Navarro, M. C.: “Bibliografía evaluada” en García Valdés, C. (dir.), *Historia de la prisión. Teorías economicistas. Crítica*, Edisofer, Madrid, 1997, p. 11. Movimiento humanitario que a la fecha, ha dejado su impronta en la Carta Magna Mexicana; prueba de ello, es la multicuada reforma constitucional de seguridad y justicia del año 2008, donde se introducen institutos que garantizan la continuidad del pensamiento humanista e ilustrado, con referencia a esta materia, véase, García Valdés, C., “Una nota acerca del origen de la prisión”, en *Ibidem*, p. 399.

¹⁸⁴ Así lo ha sentado García Valdés quien luego de haber sido víctima cuando se desempeñaba como Director General de Instituciones Penitenciarias (España) señaló que la misma constituye una de las más grandes amenazas del Estado de Derecho contemporáneo, explicando que no es “sólo por la injustificada crueldad de las acciones mediante las que se exterioriza, ni por sus dolorosas e indiscriminadas consecuencias, ni siquiera por su desesperante reiteración, sino también, y fundamentalmente, porque es finalidad esencial de los grupos y bandas terroristas -a la que dirigen su probada capacidad delictiva- la consecución de un efecto de indudable mayor

enemigo¹⁸⁵, de derecho de dos velocidades¹⁸⁶ o derecho ordinario y extraordinario¹⁸⁷), como lo señalaremos en párrafos posteriores.

Por lo que hace al Derecho procesal, la reforma se orientó de manera innovadora a la instauración de juicios públicos y orales, que evita saturar el sistema punitivo y recurre a la justicia alternativa, potenciando además los principios de contradicción, publicidad, concentración e inmediatez; pero también por otro lado, se creó al Juez de Control, como instancia democrática y de criterio humanizado, con conocimiento práctico de la ciencia jurídica; se amplía la solicitud de la acción penal, para que no sólo sea realizada por el Ministerio Público y se potencia el principio de oportunidad para éste último; se garantiza la protección de los derechos humanos del inculpado; se amplían los derechos de la víctima u ofendido; se limita al arraigo; se busca la proporcionalidad de las penas; se introducen mecanismos para la solución de controversias (justicia alternativa); se incorpora la suspensión del proceso bajo condición, como antesala del alejamiento paulatino de la prima ratio; se reconoce la suspensión del procedimiento por el

trascendencia: la subversión de ese modelo de Estado democrático de Derecho". Cfr. García Valdés, C., *Derecho penitenciario. Escritos 1982-1989*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pp. 213. Sobre esta temática, véase, Barba Álvarez, Rogelio, "La criminología en el estudio de la delincuencia organizada", en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 75, 2001, pp. 627-652.

¹⁸⁵ Véase, Jakobs, G. y Meliá, C., *Derecho penal del enemigo*, 2ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2006, *passim*.

¹⁸⁶ Al respecto, véase, Silva Sánchez, J. M., *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 91.

¹⁸⁷ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional*, Porrúa, 2009, p. 52.

reconocimiento de la participación en el delito (con las salvedades de ley); se establece la explicación pública de las sentencias, a fin de evitar el antiguo oscurantismo con el que las resoluciones se trataban.

Respecto al fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional, tenemos que éste tema debe ser una prioridad para todo Estado. Particularmente, en el caso mexicano dicha necesidad surge como consecuencia de las demandas ciudadanas frente al incremento de la delincuencia común y organizada en el país.

Ante la ausencia de una eficaz política preventiva¹⁸⁸, habrá que fortalecer las vías que hacen frente a la delincuencia y a la consecuente inseguridad. Ahora se pretende hacer lo que lustros atrás se ha venido señalando¹⁸⁹, profesionalizar a

¹⁸⁸ Aludimos a una prevención *lato sensu*, es decir, a políticas públicas estatales que se ocupan de manera integral en las necesidades de los diversos sectores sociales, al respecto, González-Aréchiga, B. (coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012. Propuestas para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad la igualdad de oportunidad*, Editorial del Tecnológico de Monterrey, México, 2006, *passim*

¹⁸⁹ Así, por ejemplo, en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de sentenciados se prevé en los artículos 4 y 5 lo siguiente: Art. 4, "Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia de las instituciones de internamiento se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos. Art. 5, "Los miembros del personal penitenciario quedan sujetos a la obligación de seguir, antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los cursos de formación y de actualización que se establezcan, así como de aprobar los exámenes de selección y permanencia que se implanten. Para ello, en los convenios se determinará la participación que en este punto habrá de tener el servicio de selección y formación de personal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública".

los diversos cuerpos de seguridad en sus tres niveles y depurar las instituciones de seguridad, teniendo como eje rector de las funciones la “coordinación policial”, para ello se establecerán bases de datos que serán compartidos entre los tres niveles de gobierno que incluirán todo tipo de datos relativos con la actividad criminal y su prevención.

En el caso de la Política criminal, se fortalece el sistema de seguridad nacional a través de mejores canales de coordinación entre los cuerpos e instituciones policiales; se impulsa la prevención del delito y se contempla un nuevo destino para los bienes objeto de utilización por parte de la delincuencia organizada.

Por último, en respecto a la cuestión penitenciaria, también se ve impregnado con la reforma, en donde si bien “los etiquetados” como altamente peligrosos o pertenecientes a la delincuencia organizada reciben un tratamiento no orientado a la reinserción del individuo, los demás pudieran ser sujetos al trato de la restricción de la pena privativa y a los beneficios penitenciarios y a la vigilancia y supervisión de un Juez de Sentencias.

La reforma implica un compromiso en conjunto en donde la sociedad y las autoridades estatales deben interactuar. Corresponde a los operadores jurídicos impregnarse del espíritu de la misma capacitándose, a fin de realizar exitosamente las nuevas funciones.”

Esta reforma ha sido materializada a través de todo el territorio nacional, en la modificación de sus cuerpos penales adjetivos (excepto en materia federal), y en el caso de Nuevo León, por citar un ejemplo, con la publicación del Código Procesal Penal, el 5 de julio de 2011, donde se recogen todos los principios mencionados de la publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración para el juicio; así como la promoción de la justicia alternativa y restaurativa como mecanismos esenciales para la solución definitiva y expedita de las controversias en el ámbito penal.

Existen dos maneras de implementación del Nuevo Sistema Penal en las entidades federativas: de manera gradual por territorio, o bien, de manera gradual por delito. En el caso del Estado de Nuevo León, se optó por la fórmula de implementación por “delito” de manera gradual, pero en entidades como Guanajuato o Yucatán, se decidió realizarlo paulatina y sucesivamente por regiones territoriales.

Otro avance del nuevo sistema de justicia mexicano que se introduce con la reforma es la protección “real” de los derechos humanos de los inculpados. Dicho objetivo se materializa mediante una serie de argumentos plasmados en la Ley, destacando entre otros:

- a) Se potencia el principio de presunción de inocencia y se elimina la denominada necesidad social que la justifica¹⁹⁰; empero, en atención a los principios de un Estado Social y Democrático de Derecho como el mexicano, y cumpliendo, en este caso, el mandato constitucional reformado, las normas del régimen preventivo deberán de estar precedidas por la idea de intervención mínima, en el sentido que se establezcan solamente las limitaciones estrictamente imprescindibles para cumplir el objetivo de que el individuo permanezca a disposición de la autoridad judicial que ha decretado el internamiento solo en los casos en los cuales resulte necesarios.

¹⁹⁰ Véase, Carrara, F., "Inmoralidad de la prisión provisional", trad. de Quintanar, M., *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 67, 1999, p. 8. En este orden de ideas, La prisión preventiva encuentra su justificación a través de un argumento razonable que permite legitimar el encarcelamiento precautorio, la misma se fundamenta en la necesidad de la pena, aquella a la que aludiera en su momento Beccaria; quien entendía que cuanto la pena fuese más pronta y más próxima al delito cometido, tanto más justa y más provechosa sería, agregando, que siendo la privación de libertad una pena, no podía preceder a la sentencia sino en cuanto la necesidad lo exigiera. La cárcel es, pues, la simple custodia de un ciudadano, hasta que se los juzgue reo; y esa custodia, siendo esencialmente penosa, debe durar el menor tiempo posible y debe ser lo menos dura posible. Véase, Beccaria, C., *De los delitos y de las penas*, ed. Tomás y Valiente T., Madrid, 1969, 3ª reimp. 1979, pp. 128-131. En términos similares, véase, Asúa Batarrita, A., "Reivindicación o superación del programa de Beccaria", en Asúa Batarrita, A. (coord.), *El pensamiento penal de Beccaria: su actualidad*, Bilbao, 1990, p. 29. García Ramírez deja claramente plasmado el reproche que se hace a la prisión preventiva cuando indica que la prisión preventiva implica una paradoja de solución difícil, pues en este caso se sanciona para saber si se puede sancionar, se detiene para saber si se debe detener. Véase, García Ramírez, S., *Manual de prisiones*, Porrúa, 2006, México, p. 524.

- b) La defensa de un inculpado será llevada a cabo por un profesional del Derecho, lo que garantiza que aquellas personas que carecen de una titulación en derecho pero con conocimientos prácticos de la ciencia jurídica se vean imposibilitadas a llevar a cabo la defensa, toda vez que anteriormente cualquier persona de la confianza del inculpado podría realizarla ocasionando, en muchas ocasiones, complicar el asunto en disputa.

Hemos señalado *supra* que el Estado mexicano se erige en la actualidad como un Estado social, democrático de derecho, siendo su principal postulado garantizar los derechos de los individuos¹⁹¹. Tales prerrogativas se diversifican, atendiendo necesidades sanitarias, laborales, educativas, sociales, etc.

La reforma plasma la voluntad del legislador por configurar al Estado mexicano como el garante del tema de la seguridad y justicia nacional, impulsando, particularmente en el proceso penal, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos¹⁹² (garantías individuales¹⁹³, derechos

¹⁹¹ Aludimos al modelo garantista propuesto por Ferrajoli, al respecto, véase, Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Ibañez, P. A. et al., Trotta, Madrid, 1995, pp. 851 y ss. Sobre este tema, véase, Barba Álvarez, R. y Gorjón Gómez, F. J., "Apuntes sobre el Derecho Penal Mínimo vs Derecho Penal Simbólico en el Código Penal", en Zamora Jiménez, A., (dir.), *op. cit.*, p. 501 y ss.

¹⁹² Véase, Quintana Roldán, C. F. y Sabido Peniche, N. D., *op. cit.*, p. 37 y ss.

¹⁹³ Fix Fierro, analizando críticamente la naturaleza de las garantías individuales no coincide plenamente con el de derechos humanos que es contemporáneamente más utilizado. No obstante,

fundamentales¹⁹⁴, etc.), de las partes intervinientes. Aquí, el punto medular de la reforma constitucional federal: se ocupa en igualdad de condiciones a los inculcados, víctimas u ofendidos¹⁹⁵.

Si con anterioridad a la reforma constitucional se prestaba mayor atención al inculcado relegándose a la víctima u ofendidos del delito, hoy se pretende atender en igualdad de condiciones a la víctima u ofendido. Para ello se conceden y amplían derechos previstos en las normas internacionales y que, de acuerdo a la Constitución General de la República deben reconocerse e instrumentarse al interior del Derecho nacional. Así entre estas prerrogativas encontramos:

1. "solicitar directamente la reparación del daño, sin menoscabo de que el Ministerio público pueda hacer lo propio.

en criterio del autor tales derechos mínimos ahí previstos pueden ser ampliados a través de las propias constituciones estatales o bien por vía reglamentaria. Véase, Fix Fierro, H., "Comentarios al artículo 1º constitucional", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, t. V, pp. 7-8.

¹⁹⁴ Abordando la distinción derechos humanos-derechos fundamentales, ampliamente, véase, Zavala Dealba, L., "Los derechos fundamentales ante el (neo) constitucionalismo, en Torres Estrada, P. (comp.), *op. cit.*, pp. 243-263.

¹⁹⁵ En esta tesis véase, Instituto Nacional De Ciencias Penales, *op. cit.*, pp. 25, 27.

2. Solicitar la revisión, por parte de un juez, de las acciones y omisiones del Ministerio Público, mediante un procedimiento ágil, que vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia.

3. Solicitar al juez que dicte medidas que ayuden a su protección, así como a la restitución de sus derechos. Esto, sin necesidad de esperar el final del juicio¹⁹⁶.

7.2.- Las fuerzas armadas en el nuevo sistema penal.

Dentro de las disposiciones vigentes procesales, no existe de manera textual, la mención de la participación de las fuerzas del orden militar en el nuevo sistema penal, así como tampoco dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública o bien de Procuración e Impartición de Justicia. No obstante, debido a las labores que han desempeñado las fuerzas armadas en la restauración del orden y el combate a la delincuencia en nuestro país, definitivamente tienen un papel que debe ser apreciado dentro del sistema jurídico procesal vigente, pues su colaboración ha sido de tipo interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno y estas organizaciones continúan trabajando en estrecha colaboración con las autoridades del orden público interior.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 25.

De esta manera, las labores de investigación y detenciones que realicen el ejército y las fuerzas armadas en apoyo a las referidas autoridades, deberá ser necesariamente dentro del marco de la legalidad, a fin de que puedan ser perseguidas las acciones de cuya realización, tengan consecuencias de carácter penal.

La legalidad en la actuación de las autoridades, es una obligación a la que todas las instituciones del poder público se ven compelidas a realizar, a fin de que el sistema de normas de derecho vigente, también lo sean de manera positiva.

Dentro de la lógica de conservación del orden interno y defensa externa atribuidas a las fuerzas armadas, siguiendo al autor José Luis Piñeyro, la responsabilidad debe comprender el conjunto de misiones (ayuda a la población en casos de desastre natural o humano, alfabetización, servicio social, reforestación, control de armas y de disturbios civiles y armados, protección a instalaciones estratégicas, resguardo de paquetería electoral, entre otras) que pretenden no solo mantener sino legitimar el orden interior y preparar dispositivos de defensa exterior frente a riesgos o amenazas por parte de otros Estados o de actores no estatales. Esto guarda relación con la soberanía nacional en el plano territorial, institucional y político entendida como control espacial eficaz y exclusivo, funcionamiento independiente de las instituciones del Estado y organismos gubernamentales y autonomía relativa en las decisiones internas e internacionales. Todo lo anterior proyecta las tres dimensiones de la seguridad (la nacional, la gubernamental y la del Estado mexicano).

Desde el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2001-2006, de la administración de Vicente Fox, se abordaban las amenazas internas y externas a la soberanía nacional en cuestiones de narcotráfico interno e internacional, el crimen organizado, el terrorismo transnacional, el tráfico ilegal de armas, personas y dinero; y los temas de la agenda internacional (estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo y medio ambiente) con el agregado de los desastres naturales y el énfasis en la cooperación para el desarrollo.

Las novedades del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Vicente Fox, revisten su importancia en su trascendencia y proyección al 2025, mientras que los otros eran únicamente de alcance sexenal. Adicionalmente, en los documentos del Plan Nacional de Desarrollo de las administraciones de Ernesto Zedillo y Carlos Salinas de Gortari, no se abordaba ni se explicitaba una verdadera definición de la Seguridad Nacional, en contraste con el desarrollado en el Plan Nacional de referencia, cuyo planteamiento consiste en "... velar por la integridad física de la población y de las instituciones", con un carácter de índole preventivo para su preservación.

Otras de las diferencias entre el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox, consistió en formular una visión integral de la amenaza interna, en lugar de ser ésta restringida, verificándose desde entonces también como amenaza de las instituciones la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas.

El cuarto y el quinto contrastes, es que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señala que las agencias de inteligencia no deben considerar como amenaza a la oposición política interna y que la propuesta (además de diferenciar entre la seguridad nacional y la del gobierno federal) para impulsar una legislación que controle los servicios de inteligencia, con la participación del Poder Legislativo y no sólo del Ejecutivo.

La sexta aportación del Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox, consistió en una iniciativa para elaborar una agenda actualizada de riesgos, con el fin de tener capacidad de respuesta ante emergencias que amenacen a la Seguridad Nacional, como los desastres naturales o humanos, la pobreza, la marginalidad, entre otras. Finalmente, una contribución a una propuesta geopolítica y geoeconómica (el fracasado Plan Puebla-Panamá), cuya proyección estratégica regional significaba la integración de la zona sureste mexicana y el área centroamericana.

En resumen, la propuesta teórica dada en el sexenio foxista, no se materializó en la práctica política concreta y, por ende, no tuvo el impacto de forma positiva a la realidad social mexicana. No se le acompañó con el presupuesto gubernamental correspondiente para fortalecer adecuadamente al recurso humano y natural de la nación, existió el predominio y se profundizó el desequilibrio social y ambiental, se afectó a la seguridad laboral, se recrudeció la inseguridad, etcétera; pero lo que sí pudo conseguirse a través de toda esa innovación, fue el fincar los cimientos y orientación de la política pública tendiente

a la mejora de la seguridad pública y la procuración y administración de justicia. De hecho, basta recordar que es durante el sexenio foxista donde se definen los últimos detalles de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 11 de diciembre de 1995, durante el sexenio de Ernesto Zedillo; y es esta legislación la clave de la creación de lo que es actualmente la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 2 de enero de 2009, durante la administración Calderonista.

Durante el sexenio de Vicente Fox, y a raíz de las líneas trazadas en su Plan Nacional de Desarrollo y como complemento de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publica el 26 de diciembre de 2005, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Seguridad Nacional, en donde se incluyen todos los aspectos que en materia de seguridad, deben ser abordados por el Estado mexicano, definiendo y separando cada uno de los aspectos que engloba.

Ahora bien, toda esa visión y algunos otros componentes que se le fueron sumando, son los que dieron lugar a la ya mencionada reforma penal de 2008 realizada el sexenio anterior, de manera que ahora que se da el caso de la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad interior, necesariamente tiene una relación obligada con el nuevo sistema penal acusatorio, lo cual, les obliga al respeto irrestricto de las garantías consagradas en nuestra Carta Magna, sobretodo, en los aspectos siguientes:

a) Las formalidades del debido proceso y sus características fundamentales, de acuerdo a lo establecido por los artículos 14 y 16, de la Constitución Mexicana, conforme a lo siguiente:

En el caso del artículo 14, refiere que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Esto implica que la privación de la libertad (detención), para que sea legal, es requerido el cumplimiento de formalidades previas establecidas por la

legislación, salvo el caso de la flagrancia que a continuación señalamos en el artículo 16 del mismo ordenamiento, debido a que de otra manera el procedimiento legal sufriría un perjuicio para su correcta materialización, y se vería impedido para llegar a la verdad de los hechos (que es justamente su misión).

En el caso del artículo 16 que ya mencionábamos, dispone que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de

cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares,

providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

En el caso del primer párrafo del presente artículo 16, nuevamente se hace referencia al cumplimiento de las formalidades del procedimiento, que si bien hace mención a los “actos de molestia”, siendo una clara tendencia hacia los actos realizados por las autoridades administrativas, es igualmente conducente para el caso de la revisión de papelería de los gobernados en donde bien de ahí pudiere desprenderse algún ilícito, del que casualmente se hagan sabedoras las autoridades, y donde desde luego, se incluyen las de tipo castrense; y justamente como garantía, en el segundo párrafo se incluye la protección de los datos de los “molestados”, pues finalmente son actos tendientes a la verificación del cumplimiento de leyes y reglamentos administrativos, que no necesariamente prejuzga respecto de la ilicitud en la conducta del revisado; teniendo en consideración para este punto, la regla general de la inviolabilidad de las comunicaciones de los particulares y la prohibición del registro de la correspondencia (correo), que precisan los párrafos décimo segundo y décimo séptimo; salvo la excepción contenida en los párrafos décimo tercero y décimo quinto, en donde se autoriza la intervención de las comunicaciones de los particulares, siempre y cuando se cumplan con las formalidades de la ley, y el acto y hecho sean de tal gravedad, que las mismas se vuelvan imperiosas para la realización de la investigación; justificándose éste exceso, por cuestiones de necesidad.

Por lo que hace a las detenciones, éstas deberán realizarse en apego a los postulados de los derechos fundamentales previstos en los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo; donde es necesario para la existencia de una detención, la orden de aprehensión correspondiente. En este caso, las autoridades

militares, regularmente no son las destinatarias del cumplimiento de las ordenes de aprehensión emitidas por un juez o por el ministerio público en caso de urgencia, sino que son las policías de los tres órdenes de gobierno quienes regularmente las ejecutan; empero, ello es distinto cuando durante la realización de sus actividades regulares, se encuentran con la puesta en marcha de una actividad presuntamente delictuosa, en donde con apremio, se avocan a la detención de los presuntos perpetradores en flagrancia (párrafo quinto), y le ponen a inmediata disposición de la autoridad competente (párrafo cuarto), para que el procedimiento lleve su cauce normal.

Las detenciones en flagrancia a las que nos referimos en el párrafo que antecede, regularmente se dan en los casos de delincuencia organizada (conforme a la definición expuesta en el párrafo noveno del mismo artículo 16 Constitucional) u alteración grave de la paz pública.

La formalidad en las detenciones con la reciente reforma del proceso penal, se ha convertido en una verdadera garantía para la privación legítima de la libertad, si consideramos que de ello depende la procedencia de la imputación del inculpado.

Finalmente, el último párrafo del artículo 16 Constitucional, expone las condiciones del hospedaje de miembros del Ejército en las propiedades de los particulares, así como de la exigencia de la solicitud de bagajes, alimentos y otras

prestaciones, cuando éstos no se encuentren justificados conforme a la ley marcial, y siempre y cuando no sea durante tiempo de paz.

Esta última disposición en la actualidad recobra una gran importancia, considerando que los elementos de las organizaciones militares se encuentran desplegados a lo largo del territorio nacional, en virtud de las labores de colaboración que realizan con las autoridades civiles en materia de seguridad; y los particulares deben conocer su derecho para apoyar o no a dicho personal militar, considerando que en la actualidad, no se encuentra determinado un tiempo de guerra, que les obligue a facilitarles cualesquiera de las prestaciones mencionados.

b) Los derechos de los imputados, conforme a los postulados del inciso B, del artículo 20 Constitucional, que consisten en:

- I. “A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;
- II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

- III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

- IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;
- V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas

en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo,

el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

- IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.”

De manera que los elementos de las instituciones armadas que procedan a la privación legítima de algún particular, deberán de hacer sabedores a los detenidos de los derechos mínimos que les asisten para que puedan llevar la defensa de sus intereses y de acreditar su inocencia, pues la violación de este

postulado, podrá ser motivo de invalidación del procedimiento legal y por consiguiente, la liberación del acusado.

c) La reglas generales básicas de las detenciones y la investigación de los delitos, de acuerdo a lo establecido por los artículos 19 y 21 de la Constitución Política del país; en donde se dispone, en el primero de los numerales, lo siguiente: “Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

Claramente el dispositivo constitucional de referencia, en su primer párrafo, señala la obligación de las autoridades aprehensoras (fuerzas armadas en algún momento), la necesidad de poner a disposición del Ministerio Público a los detenidos de manera inmediata, debido al término que empieza a correr para que el Ministerio Público recabe la información preliminar y preparatoria para ejercer en contra del presunto responsable de la comisión de un hecho considerado como delictuoso; y en su caso, conforme al párrafo segundo, decretar las medidas de seguridad que considere, a fin de salvaguardar los derechos de las víctimas, así como evitar que los responsables se sustrajeren de la acción de la justicia; y acto seguido, si procediere, se le vincule al procedimiento legal correspondiente, a fin de ser juzgado en los términos de la ley.

Ahora bien, por lo que hace al artículo 21 de la Constitución, de igual forma las instituciones armadas tienen gran participación e injerencia, ya que son ellas quienes participan en muchos de los casos donde aparece el fenómeno de la delincuencia organizada en la detención de los presuntos delincuentes y la investigación que encabeza el Ministerio Público, de conformidad con los párrafos primero y segundo del artículo 21 Constitucional, que menciona textualmente: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.”

No obstante, en este artículo notemos que no se hace referencia a las fuerzas armadas sino a las autoridades civiles (policías), como responsables y titulares de este mandamiento. Incluso, en sus párrafos noveno y décimo, se refiere a la letra que: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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

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

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

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

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

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

De esta manera, queda más que claro, el hecho de que efectivamente, las fuerzas armadas sólo son colaboradoras de las autoridades civiles en la seguridad interior del país, pero que ello no obsta para que sus acciones deban estar necesariamente condicionadas y limitadas al marco de la ley.

d) La protección a las víctimas y ofendidos, según prescribe el artículo 20, inciso C, de nuestra Constitución, cuyas garantías mínimas corresponden a lo siguiente:

- I. “Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;
- II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

- III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no

podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”.

En todo momento las fuerzas armadas deben velar por respetar y cumplir con lo señalado en el inciso C), del artículo 20 Constitucional, ya que ellos son

destinatarios protegidos de la norma. Anterior a la reforma penal del 2008, no se había tomado en consideración con la seriedad del tema (al menos en la legislación positiva), las cuestiones relacionadas con las víctimas. Ahora incluso se cuentan con ordenamientos jurídicos especializados de vanguardia al respecto, como lo es la Ley General de Víctimas, publicada recientemente en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de enero de 2013; reglamentaria de los artículos 1º, 17 y 20 Constitucionales.

A mayor ahondamiento, en el artículo 1º, párrafo tercero de la Ley General de Víctimas en mención, se establece que: “La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral”; lo cual hace hincapié en el comentario del respeto irrestricto que las autoridades castrenses tienen de defender y ayudar a las víctimas u ofendidos del delito.

7.3.- Última reflexión

A pesar de estar debidamente codificados y regulados todos los anteriores derechos, de manera extensa y pormenorizada, no atañen por regla general a las fuerzas armadas en su lógica y estructura, puesto que no son estas instituciones las destinatarias finales de la norma. Es decir, de manera implícita, deberá de entenderse que todos éstos derechos deberán ser siempre respetados por todas

las autoridades a pesar de que no sean los destinatarios originales, puesto que esa es la razón por la que se incluyeron en la norma constitucional; materializándose así el hecho de que la Constitución tiene la doble misión de asegurar los derechos fundamentales del hombre, y asegurar el imperio de la ley, cumpliéndose bajo esta tesis el principio *supremae legis servi ut liberi esse possimus*; pero es de considerarse necesario el hecho de que para el mejor servicio de las fuerzas castrenses en materia de colaboración y cooperación con las autoridades civiles, se hace cada vez más indispensable, iniciar con aquellos protocolos que sirvan base y fundamento para el intercambio no sólo de información, sino también de coordinación operativa eficiente, y de conocimiento de las formas en que se imparte y administra justicia de acuerdo al nuevo paradigma procesal.

PROPUESTAS

Para considerar una verdadera evaluación de la intervención del ejército mexicano y fuerzas armadas en el combate a la delincuencia en el interior de las ciudades y centros poblacionales del territorio nacional, es necesario realizar un análisis claro, congruente y orientado a metas y objetivos claros.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias prevén como facultades del Ejecutivo solicitar al ejército y fuerzas armadas el apoyo para cualquier cuestión que involucre una alteración grave de la paz pública o emergencia por desastres naturales, no debemos olvidar que la persecución del delito y su investigación deben efectuarse exclusivamente por las autoridades civiles como lo es la vocación original del texto constitucional. Más aún, la persecución y combate al delito corresponden a la autoridad civil, tanto que ni siquiera existen instrumentos jurídicos adjetivos que regulen éstas cuestiones para el caso de autoridades militares; que en todo caso siguen una lógica como la planteada en la Ley de Seguridad Nacional.

En la Teoría del Derecho Procesal se refiere que la jurisdicción es una función pública encomendada a los órganos del Estado para la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. De la aplicación de la norma general al caso concreto puede deducirse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez, y entonces, la actividad jurisdiccional es no sólo declarativa, sino también

ejecutiva¹⁹⁷ y la competencia se ha tratado de definir como “la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado”¹⁹⁸, y como “la facultad y el deber de un juzgado o tribunal para conocer de determinado asunto”¹⁹⁹ lo cual, a todas luces, nos indica que la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad pública interior está sujeta apenas, por una disposición, si bien constitucional, precariamente reglamentada en aspectos de normas adjetivas.

Desafortunadamente en época actual, nos encontramos en la disyuntiva de tener que decidir emplear las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado al interior del país, debido a la falta de infraestructura, equipo, capacitación, preparación y rezago de las corporaciones policiacas y de investigación; ya que hoy en día las circunstancias rebasan a las policías establecidas y no son capaces de obtener resultados a corto y mediano plazos. Las autoridades civiles no se encuentran en condiciones propicias para hacer las labores que realiza actualmente el ejército, tal y como las estadísticas en el crecimiento de la delincuencia y las constantes depuraciones de los cuerpos de seguridad, nos lo indican.

Las instituciones de policía no son las únicas que necesitan una reestructura organizacional y reingeniería en sus procesos. También los resultados entregados cuando menos por la Secretaría de la Función Pública; la

¹⁹⁷ De Pina, Rafael, *Derecho Procesal Civil*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p. 59 y ss.

¹⁹⁸ Alsina Hugo, *Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Ediar, 1962, t. I, p. 583.

¹⁹⁹ Prieto Castro, Leonardo, *Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, t. I, p. 126.

Procuraduría General de la República mediante su Unidad Especializada en Delitos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Unidad de Inteligencia Financiera; y el Consejo de la Judicatura Federal (por citar algunos ejemplos), no tienen cercanos resultados a los obtenidos por el Ejército, pues si comparamos las acciones que ellos realizan en la detención de presuntos delincuentes y el aseguramiento de armas y narcóticos, contra los procedimientos instaurados en contra de servidores públicos o contra particulares lavadores de dinero, no llegan ni a la mitad de los números tan sólo del ejército y fuerza aérea, sin incluir a la marina-armada nacional.

El trabajo de la lucha contra la delincuencia y crimen organizado es una lucha que debe verse simultáneamente desde todos los frentes. Las bandas y organizaciones criminales tienen estructuras complejas, recursos económicos bastos, procesos definidos en su operación y miembros estratégicamente posicionados en lugares clave de la administración pública de los tres niveles de gobierno y en empresas privadas de distintos giros, que brindan servicios diversos a las redes criminales y mantienen los canales abiertos de la información para conocer de antemano los movimientos de la autoridad.

Desarticular una banda u organización criminal requiere de un esfuerzo de inteligencia y coordinación entre todos los organismos de gobierno especializado en sus tres niveles, realizándose dicha tarea por funcionarios públicos capacitados, con alta preparación y equipo técnico, táctico e informático; para así trabajar de manera focalizada y evitar en lo menor posible cometer errores como los que se han incurrido por las fuerzas armadas (sin descalificar su actuar)

cuando confunden a delincuentes por particulares. En este sentido y desde mi punto de vista particular, aunque el ejército se encuentre facultado para intervenir en las cuestiones ya comentadas, la preparación que tiene el personal militar es preponderantemente belicosa. Considero igualmente que con un buen trabajo de inteligencia y de control de confianza, coordinado entre las autoridades civiles y contando con el equipo e instrumentos necesarios, se podría minimizar las bajas civiles y controlar al mismo tiempo al crimen organizado.

Entre tanto se lleven a cabo las tareas comentadas, deben también llevarse trabajos simultáneos en capacitación, adiestramiento, controles de confianza y reingeniería de las corporaciones, con el fin de estar en posibilidades de obtener resultados en el menor tiempo posible.

Concluyendo, consideramos que mientras el ejército lleve a cabo labores conjuntas de seguridad con las autoridades civiles, es oportuno el que sus miembros sean capacitados en tácticas de intervención urbana, propias de las policías civiles, con esquemas más nobles que las que cotidianamente emplearían en tiempos de combate u operaciones aéreas o en altamar.

Por otro lado y de manera simultánea, es necesario trabajar en políticas públicas articuladas que generen un real bienestar en la población, que desaliente la práctica de actividades criminógenas por causas exógenas con origen en la incapacidad y desinterés de algunos; pero por supuesto, que esto no es tema de nuestro estudio, sino que lo que se aborda primordialmente en este trabajo, es la

necesidad de contar con instrumentos jurídicos de vanguardia que procuren la congruencia en el actuar conjunto de las autoridades civiles y militares en el combate a la delincuencia, si es que, finalmente, esta estrategia será empleada ya de manera definitiva por parte de la autoridad.

Lo que sí es imprescindible en todo caso, es el hecho de que cualquier cuestión que refiera a la actuación del ejército en la seguridad interior, debe contar necesariamente con una legislación adecuada, sistematizada y congruente a la realidad del entorno y en donde se privilegie la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos.

REFERENCIAS

- ABOUHAMAD HOBAICA, C., *Anotaciones y comentarios de Derecho Romano I*, 4ª ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1983, t. I.
- ABREU BURELLI, A., “El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- Academia Regional de Seguridad Pública del Noreste, *Manual de capacitación a policía preventivo municipal. Marco Legal Policial*, 2013.
- Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)*, Nueva York, 19 de noviembre del 2006.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *México. Todo en cifras*, México, Aguilar-Santillana Ediciones Generales, 2010.
- AGUAYO, Sergio y BAILEY, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- AGUILERA PORTALES, R. E. y Espino Tapia, D. R., “Fundamento, naturaleza y garantías jurídicas de los derechos sociales ante la crisis del Estado social”, en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Núm. 10, año 2006.
- ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Ediar, 1962, t. I.

ARMIJO, Natalia, *La frontera sur: la frontera abierta*, ponencia presentada en el seminario “México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, México, El Colegio de México, 25-26 de septiembre del 2007.

ASÚA BATARRITA, A., “Reivindicación o superación del programa de Beccaria”, en Asúa Batarrita, A. (coord.), *El pensamiento penal de Beccaria: su actualidad*, Bilbao, 1990,.

AYALA CORAO, C., “El Sistema Interamericano de protección de los Derechos humanos”, en Fix-Zamudio, H. (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

BACIGALUPO ZAPATER, E., “La función del Derecho penal y las teorías de la pena”, en Zamora Jiménez, A. (dir.), *Estudios Penales y Política Criminal*, México, Ángel editor, 2006.

BARBA ÁLVAREZ, Rogelio, “La criminología en el estudio de la delincuencia organizada”, en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 75, 2001.

BECCARIA, C., *De los delitos y de las penas*, ed. Tomás y Valiente T., Madrid, 1969, 3ª reimp. 1979.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl y SOTOMAYOR, Arturo “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa/Fundación Grupo Mayan, 2008.

BENITEZ MANAUT, Raúl, “La iniciativa Mérida. Nuevo paradigma en la relación de seguridad México – Estados Unidos – Centroamérica”, en México. Observatorio de la guerra al narcotráfico y la Iniciativa Mérida, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C.-Open Society Institute, México, 2008.

BONDY, Loretta, *Beyond the Border and Across the Atlantic Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relations/The Johns Hopkins University, 2004.

BORJÓN NIETO, José, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada trasnacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 24ª ed., México, Porrúa, 2004.

Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Cámara De Diputados. Lx Legislatura., *Reforma constitucional de Seguridad y Justicia*, México, 2008.

CARPIO, Marcos, E., *La Interpretación de los Derechos Fundamentales*, Perú, Palestra, 2004.

CARPIZO, Jorge, *Temas Constitucionales*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003.

CARRARA, F., "Inmoralidad de la prisión provisional", trad. de Quintanar, M., *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 67, 1999.

CASTRO, J., *Lecciones de Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1964.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *8 delitos primero*, CIDAC, México, 2012.

CISEN, *20 años de historia. Testimonios*, México, CISEN-Secretaría de Gobernación, 2009.

CNN México, *El Ejército publica su informe sobre violaciones a Derechos Humanos*, sección Nacional, agosto de 2010, disponible en

<<http://www.cnn.mx/nacional/2010/08/17/el-ejercito-publica-su-informe-sobre-violaciones-a-derechos-humanos>>, visitado el 18 de febrero de 2014.

Código Penal para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de Enero de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

COPE, John A., “Una fórmula para proteger el acceso por el sur”, en *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42, 2006.

Corcuera C. S. y Guevara B., J., *México ante el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003.

Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro*, 2006, disponible en <www.latinobarometro.org>, Resultado con base en la pregunta: “¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”

CRADDOCK, *The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security*, conferencia organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University/U. S. Army War College/U. S. Southern Command, Miami, 1 al 3 de febrero de 2006.

DE DIENHEIM BARRIGUETE, C. M., *Constitucionalismo universal: la internacionalización y estandarización de los derechos humanos*, Ad Hoc, Argentina, 2009.

DE PINA, Rafael, *Derecho Procesal Civil*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993.

Departamento de Estado, “The Merida Initiative: United States-Mexico- Central America Security Cooperation”, Washington, 22 de octubre de 2007.

Derechos Fundamentales, *Congreso internacional de derecho constitucional y VI congreso nacional de derecho constitucional*, 6 al 10 de febrero de 2006, IIJ-UNAM, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-351s.pdf>>, visitado el 18 de febrero de 2014.

Embajada de los Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida. entregas principales al 30 de noviembre de 2012*, México, 2012.

Embajada de los Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida. Panorama general*, México, 2014.

Escuela Militar de Tropas Especialistas de la Fuerza Aérea, SEDENA, 30 de diciembre de 2013, disponible en <<http://www.sedena.gob.mx/index.php/educacion-militar/admision-educacion-militar/opciones-con-secundaria/admision-esc-mil-de-tropas-especialistas-de-la-fza-aerea>>, sitio consultado el 16 de febrero de 2014.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y SANTAMARÍA, Gema “Desmystifying the Maras”, en *Americas Quarterly*, vol. 1, núm. 2, 2007.

FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales”, publicado en *Revista Cuestiones Constitucionales* Núm. 15, Universidad de Roma, julio-diciembre 2006.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garatismo penal*, trad. de Ibañez, P. A. et al., Trotta, Madrid, 1995.

FERRER MAC-GREGOR, E. y Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos. Prontuario y bibliografía*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

- FIGUEROA NAVARRO, M. C.: “Bibliografía evaluada” en García Valdés, C. (dir.), *Historia de la prisión. Teorías economicistas. Crítica*, Edisofer, Madrid, 1997.
- FIX FIERRRO, H., “Comentarios al artículo 1º constitucional”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, t. V.
- FIX-FIERRO, H., “Comentarios al artículo 1º constitucional”, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo V, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, H.: *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- FRAGA GABINO, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994
Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª ed., México, Ed. Porrúa, México, 1994.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, M. A., “Diagnóstico del proceso penal mexicano”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *La reforma a la justicia penal*, UNAN, México, 2006.
- GARCÍA OCHOA, Augusto Moisés, *La participación de las fuerzas armadas en el entorno actual de la Seguridad Pública*, 5ª ed., México, Ala de Avispa Editores, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, S., *Manual de prisiones*, Porrúa, 2006, México.
- GARCÍA RAMÍREZ, S.: “La justicia vendada es incongruente”, en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, núm. 11, 1970.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional*, Porrúa, 2009.
- GARCÍA VALDÉS, C., *Derecho penitenciario. Escritos 1982-1989*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.
- GARZA, Anthony, "Mexico's Security Efforts Deserve Strong Support", México, Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en México, 22 de octubre de 2007, en <http://www.usembassy-mexico.gov>.
- GIL, L. F. y ROYERS, D., *La enseñanza de los derechos humanos*, Argentina, Paidós, 2001.
- GÓMEZ ALCALÁ, R., *La ley como límite de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 1977.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A, "Atribuciones Jurídicas Fundamentales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- GONZÁLEZ, María de la Luz, "Aprueban 2,400 mdp para mando único", Diario El Universal, 17 de diciembre de 2010.
- GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, B. (coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012. Propuestas para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad la igualdad de oportunidad*, Editorial del Tecnológico de Monterrey, México, 2006.
- HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, trad. de Jiménez Redondo, M. Trotta, Madrid, 2001.

Heroico Colegio Militar, SEDENA, 30 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.sedena.gob.mx/index.php/educacion-militar/admision-educacion-militar/opciones-con-bachillerato/heroico-colegio-militar>, sitio consultado el 17 de febrero de 2014.

HRISTOULAS, Athanasios, “La Iniciativa Mérida. Retos y oportunidades”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, México, ITAM-Fontamara, 2010.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Cuaderno 10. El costo de la inseguridad en México. Análisis de la ENSI-7, México, 2011.

Instituto Nacional De Ciencias Penales, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, 2ª ed., Dirección de Publicaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad, INEGI, Aguascalientes-México, 2010.

ITAM, *Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil*, 2005, disponible en www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html, resultado con base en la pregunta “¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?” 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%)

JAKOBS, G. y MELIÁ, C., *Derecho penal del enemigo*, 2ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2006.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, A., *Justicia restaurativa*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 2004.

LAVEAGA, Gerardo, *65 Propuestas para modernizar el sistema penal en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE, 2006.

LEÓN ESCRIBANO, Carmen Rosa de, "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Pablo Dreyfus *et al.*, *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007.

Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Nación*, 26 de diciembre de 2005.

Ley Orgánica de la Armada de México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 2012.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, *Diario Oficial de la Federación*, 03 de Enero de 2014

Los derechos fundamentales, *El concepto de derechos fundamentales*, 14 de abril de 2006, disponible en http://www.wikilearning.com/apuntes/los_derechos_fundamentales-el_concepto_de_derechos_fundamentales/11318-1, visitado el 18 de febrero de 2014.

LOZANO TOVAR, Eduardo, *Seguridad Pública y Justicia. Una visión político criminológica integral* México, Ed. Porrúa, 2010.

LUZÓN PEÑA, D. M., *Curso de Derecho penal. Parte general I*, Editorial Universitas, Madrid, 1996

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 2005.

MARTÍNEZ MORALES, R., *Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos. Comentada*, México, Oxford, 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 3ª ed., 3er. y 4o. cursos, México, Ed. Oxford, 2002.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, 3ª Edición, México, Editorial McGraw-Hill - Serie Jurídica, 2002.

MARTÍNEZ ZAMORA, J.J., *Los derechos políticos como derechos humanos y su necesaria reforma en el ordenamiento jurídico mexicano*, Tesis de Licenciatura presentada en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, México, 2006.

MELGOZA RADILLO, J., *La prisión. Correctivos y alternativas*, Editorial Zarahemla, Morelia, 1993.

MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto *et. al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009.

MEYER, Maureen, *At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Washington, wola and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007.

MIR PUIG, S., *Derecho penal. Parte general*, 7ª ed., Julio Cesar Faira-Editor, Argentina, 2005.

MIR PUIG, S., *Estado, pena y delito*, Editorial B de F, Buenos Aires, 2006.

MONTAÑO, Jorge, "La relación México-Estados Unidos. Perspectivas a doce años", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Los desafíos de México en 2001*, México, ITAM, 2001.

MUÑOZ CONDE, F. y García Arán, M.: *Derecho penal. Parte general*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

MUÑOZ CONDE, Francisco, *Derecho penal. Parte general*, 2ª ed., Tirant lo Blach, Valencia, 1996.

NEUMAN, E., *La mediación penal y la justicia restaurativa*, México, Porrúa, 2005.

NIELAN BARNES, *Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, México, Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, 2007, en <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>

NÚÑEZ PALACIOS, S., “El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2001, vol. I.

NÚÑEZ TORRES, M., “La positivación de los Derechos Humanos”, en Zaragoza Huerta, José et al., (auts.), *Los Derechos Humanos en la sociedad contemporánea*, Lago ediciones, México, 2007.

NÚÑEZ TORRES, M., “Nuevas tendencias en el Derecho Constitucional del siglo XXI o el regreso de concepciones clásicas del Estado”, en Torres Estrada, P. (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*, Limusa, México, 2006.

NÚÑEZ TORRES, M., *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006.

NÚÑEZ TORRES, Michael y ESTRADA MICHEL, Rafael, “Una Asamblea constituyente para México. Consideraciones en torno a las relaciones entre ciencia, historia, política, normativa constitucional, con especial referencia al caso de la transición mexicana”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, M. A. (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005.

OLSON, E., *Six Key Issues in U.S.-México Security Cooperation*, Woodrow Wilson Center , Washington, 2008.

ONU, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, Oficina Contra la Droga y el Delito-ONU, 2007.

OTERO, Silvia, “SEDNA suma 934 quejas de abusos en siete meses”, *El Universal*, 15 de agosto de 2009.

PARDO, Rafael, “Colombia’s Two-Front War”, en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2000.

PÁSARA, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

PAYAN, Tony “United States International Anti-Narcotics Policy: Lessons from Mexico”, en *National Security Studies Quarterly*, abril de 1997.

PEÑALOZA, José Pedro, “La inseguridad. Un corte de caja. Calderón. Los saldos del desastre”, *Revista Este País. Tendencias y Opiniones*, México, 2011.

PIERRE CHARASSE, “Nuevos temas de la problemática de la globalización. El crimen trasnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre de 2001.

Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto informe de Gobierno*, información disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/la-sfp-rinde-cuentas/cuarto-informe-de-labores>, sitio consultado el 28 de mayo de 2012.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007 .

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Eje rector 1.

Poder Ejecutivo Federal, *Segundo Informe de Gobierno*, 2007, disponible en http://segundo.informe.gob.mx/descargas/PDF/Resumen_Ejecutivo_a.pdf, sitio consultado en junio de 2013.

PRADO MAILLARD, José Luis, “La voluntad soberana en el ejercicio del poder”, en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, México, UNAM, 2005.

Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, México, 1 de septiembre de 2008.

PRIETO CASTRO, Leonardo, *Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, t. I.

Procuraduría General de la Republica, *Delitos cometidos por servidores públicos*, julio de 2012, información disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Cometidos%20por%20Servidores%20Publicos/Delitos%20Cometidos%20por%20servidores%20publicos.asp>, sitio consultado el 17 de febrero de 2014.

QUIROGA LEÓN, A., *El debido proceso legal en el Perú y el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos*, Lima, Jurista Editores, 2003.

RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, “El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, *Revista de Administración Pública*, México, 2008.

RAMOS GARCÍA, José María, *La gestión transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global*, México, Comexi/Porrúa, 2004.

RAWLS, J., *Teoría de la Justicia*, trad. de González, M. D., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America, Washington, la Casa Blanca, 22 de octubre de 2007.

SALGADO PASANTES, H., "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y Funciones", en Fix Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, E., *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001.

Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2005.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estrategia nacional para la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo*, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/estrategia/estrategia_npcldf_26082010.pdf visitada el 17 de febrero de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html>, sitio consultado el 28 de septiembre de 2013.

Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores 2006-2008*, México, Sedena, 2009

Secretaría de Marina, *Informes de Labores 2006-2008*, México, SEMAR, 2009

Secretaría de Marina, *Instituciones educativas*, disponible en <http://www.semar.gob.mx/>, sitio consultado el 15 de enero de 2014.

SEELE, A., *Overview of the Merida Initiative. May 2008*, Woordow Wilson Center, Washington, 2008,

SEGOB, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, 2005, disponible en www.segob.gob.mx/encup, Resultado con base en la pregunta “¿Qué tanto puede confiar en las demás personas?” 16%: se puede confiar mucho.

SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis, *El Ejército y la Constitución Mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés Editores, 1999.

SILVA SÁNCHEZ, J. M., *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2001.

TAPIA, José, El gasto en seguridad. Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a la gestión y uso de recursos, México Evalúa - Centro de análisis de políticas públicas, México, 2011.

THORNTON, Nelly “Family Remember Soldier of Drug War”, *The San Diego Union Tribune*, 8 de febrero de 2005.

TORO, María Celia, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción*, Berlín, 2006.

TREVERTON, Gregory, “Los narcóticos en la relación de México con Estados Unidos”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989.

US-Mexico Bi-National Drug Strategy, Washington, us Government/Gobierno de Mexico, febrero de 1998.

VALLARTA, I., *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, México, 1881

VÁZQUEZ ESQUIVEL, E., “El poder del imaginario y lo simbólico en la determinación de las ideas de justicia, autoridad y soberanía” en *Conocimiento y Cultura Jurídica*, Año 1, núm. 2, 2ª Época, 2007.

VÁZQUEZ PORTALES, Rosa Lilia, *El establecimiento de un régimen de cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada tras nacional. Alcances y limitaciones, tesis de maestría, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 30 de abril de 2003.*

VEGA GARCÍA, P., “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, M. y Vázquez, R. (coords.), *Estado constitucional y globalización*, México, 2006.

VEGA, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, 5ª reimpresión, México, Tecnos, 2000.

VILLIERS NEGROPONTE, Diana, *The Merida Initiative and Central America: theChallengues on Containing Public Insecurity and Criminal Violence*, Washington, The Brookins Institution, mayo de 2009.

WILDE, Z. D. y GAIBROIS, L. M., *Qué es la mediación*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1994.

Woodrow Wilson Center, *The United States and México. Towards a Strategic Partnership*, Washington, Woodrow Wilson Center, 2009.

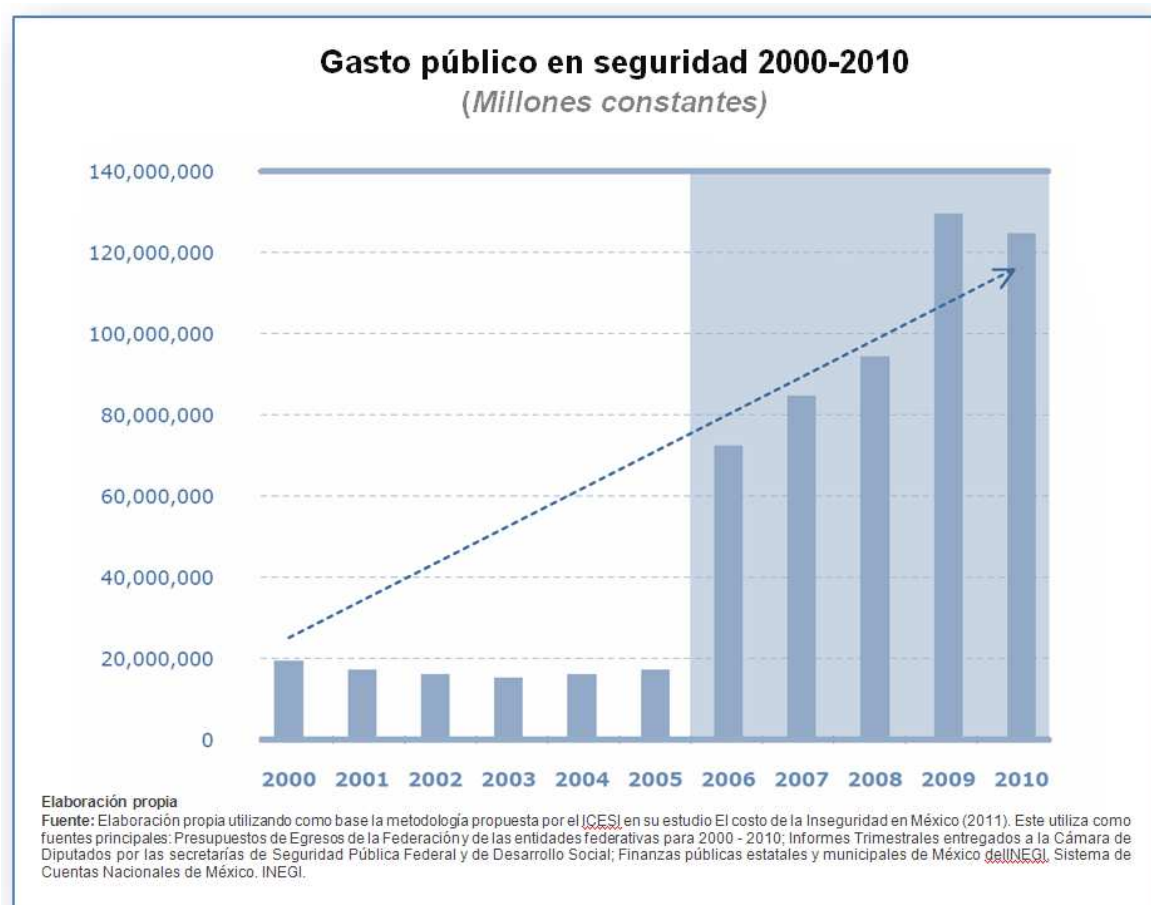
ZARAGOZA HUERTA, José, “Consideraciones generales a los Derechos Humanos”, en Zaragoza Huerta, José *et al.*, *Los derechos humanos en la sociedad contemporánea*, México, LA&GO, 2007.

ZEPEDA PATTERSON, Jorge, “Entrevista a Felipe Calderón”, *El Universal*, 27 de febrero de 2009, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx>>, sitio consultado el 18 de febrero de 2014.

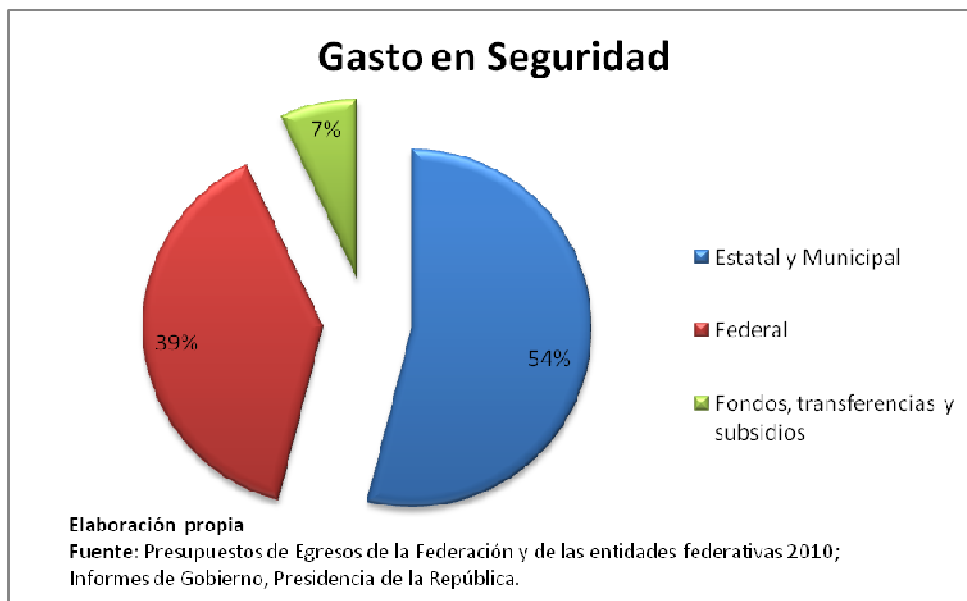
[J] Tesis Aislada. I. 4oA.464 A/2005, Tribunales Colegiados de Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, febrero de 2005, t. XXI.

ANEXOS

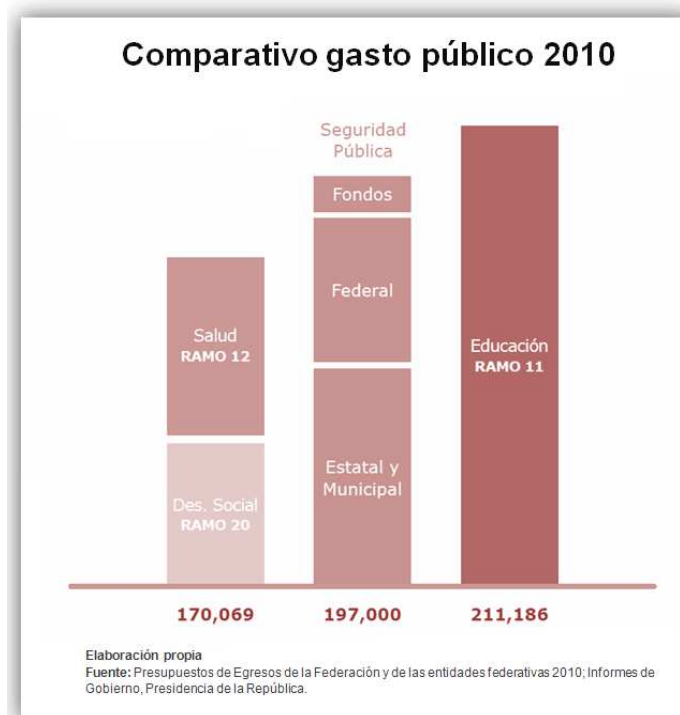
Anexo 1.- Gasto público en seguridad 2000 – 2010 (millones de pesos constantes)



Anexo 2.- Gasto en Seguridad (2010)



Anexo 3.- Comparativo gasto público (millones de pesos)



Anexo 4.- Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012.



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

En diciembre de 2008, México y los Estados Unidos firmaron la Carta de Acuerdo (CDA) que dio inicio a la implementación de la Iniciativa Mérida (IM) y que significó el comienzo de una nueva época en cooperación binacional. La IM propició la creación de una arquitectura nueva en colaboración bilateral en seguridad, proporcionó soporte tangible a las instituciones mexicanas de seguridad y judiciales nuevas y participó en la galvanización de los esfuerzos estadounidenses en la reducción del flujo hacia el sur de armas y de dinero ilícitos. Asimismo, dedicó mayores recursos y atención a la reducción de la demanda de drogas en los Estados Unidos, todo con base en el principio de responsabilidad compartida.

Con la asignación presupuestaria de \$1,900 MDD por parte del Congreso de los EE.UU., durante la administración del Presidente Felipe Calderón la IM entregó \$1,100 MDD en equipo y capacitación. Con una implementación bajo el marco estratégico de los “Cuatro Pilares” de la Iniciativa Mérida, entre algunos de los programas y entregas más relevantes de la IM se encuentran:

PILAR I – Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas

- Se entregaron tres helicópteros Blackhawk UH-60M a la Secretaría de Marina de México (SEMAR) con valor de \$110 MDD. A dos días de la entrega, estas aeronaves se desplegaron en un exitoso operativo contra los Zetas en Nuevo Laredo, Tamaulipas.
- La Policía Federal (PF) recibió seis helicópteros Blackhawk UH-60M, equivalentes a \$127.6 MDD. Estas aeronaves han resultado de ayuda invaluable para la PF en confrontaciones con organizaciones de la delincuencia, que antes utilizaban la ventaja de territorios remotos y de difícil acceso para operar con impunidad. En 2010, a dos semanas de la entrega, tres de estos seis helicópteros se utilizaron en operativos exitosos contra altos líderes de La Familia Michoacana.
- SEMAR fue destinataria de cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235, valuadas en \$200 MDD. Estas aeronaves cuentan con equipo para misiones de patrullaje marítimo, lo que permite a la Armada de México incrementar aún más la conciencia del dominio marítimo y el control sobre las aguas territoriales.
- Se instaló un sistema de telecomunicaciones transfronterizas seguras entre diez ciudades fronterizas hermanas mexicanas y estadounidenses con un valor de \$13 MDD. Este sistema ofrece a las fuerzas de seguridad pública en ambos lados de la frontera la capacidad para solicitar e intercambiar información relacionada con investigaciones activas de operaciones de la delincuencia.
- Como resultado de una iniciativa de \$9.8 MDD en tecnología, la PF cuenta ahora con una mejor habilidad para detectar actividades delictivas por medio del uso de una herramienta compleja de análisis de datos que ayuda a los analistas a conectar pistas y, por ende, resolver casos con mayor rapidez. Las relaciones entre personas, armas, vehículos robados y otros elementos se establecen ahora en minutos en lugar de horas o incluso días, lo que ayuda a que los analistas administren sus casos con mayor eficacia.
- Se proporcionó un total de \$3.3 MDD para la instalación de equipo de reconocimiento de



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

placas de matrícula en 73 casetas de cobro en las principales carreteras de la República Mexicana para la detección de vehículos robados y sospechosos. Esta información se vinculó con Plataforma México, la base de datos integral del sistema de justicia penal mexicano.

- Se asignaron fondos de la IM para adquirir, instalar, implementar e integrar infraestructura de última generación para un centro de datos totalmente nuevo en la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Valuado en \$12.9 MDD, el soporte para procesamiento de datos técnicos mejoró la capacidad del Gobierno de México (GDM) para analizar y distribuir información oportuna, precisa y sancionable relacionada con actividades financieras ilícitas y lavado de dinero. Adicionalmente, se entregaron a la UIF y otras dependencias del GDM \$2.7 MDD más en equipo, que incluye equipo de cómputo convencional y periférico, equipo forense digital, capacitación y servicios.
- Se transfirieron más de \$3.5 MDD en equipo a diversas unidades de la PF, que incluyó desde vehículos hasta equipo de ciencia forense digital y de vigilancia anticorrupción, y que ofrece apoyo a las unidades de la PF de Seguridad Regional, Innovación Técnica, Policía Cibernética y contra el Lavado de Dinero.
- Se entregó a la PF la última de las 50 camionetas pickup blindadas, con un valor aproximado de \$8.5 MDD, que se utilizan en diversas instalaciones de la PF en la República Mexicana.
- Se utilizaron más de \$3.5 MDD de los fondos de la IM que la Procuraduría General de la República (PGR) invirtió en la creación de un Centro de Comunicaciones, Comando y Control (C4) de última generación para la Policía Federal Ministerial (PFM), que incluye un sistema nacional de Comunicaciones Seguras en Campo. Este equipo mejoró la seguridad, los operativos tácticos y los éxitos en los procesos de investigación de la PGR.
- Por medio del proyecto de Seguridad Perimetral Nacional con la PGR se entregaron más de \$5 MDD en tecnología a 65 oficinas regionales de la PGR en toda la República Mexicana, que ahora cuentan con un entorno monitoreado de manera central y más segura para los fiscales y demás personal del sector Justicia.
- Los trabajos con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la SEGOB reforzarán las capacidades para contrarrestar las amenazas terroristas debido a una importante modernización de su infraestructura de base de datos, que ofrecerá una mejor integración de la información y permitirá su rápida recuperación, así como análisis más ágiles. Se entregaron ya más de \$14 MDD de la solución completa, y se espera que esté totalmente funcional antes de finalizar el 2013.



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

PILAR II – Fortalecimiento de las instituciones públicas

- Con el propósito de capturar y almacenar la identificación de los delincuentes, se instaló en el Sistema Penitenciario Estatal e equipo biométrico por total de \$2.5 MDD que permite una mejor identificación y seguimiento de los internos. Se entregaron otros \$2 MDD en equipo para capacitación a la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz, y se contribuyó con \$2 MDD más a la creación de dos unidades nuevas: la unidad central de transporte y la de equipos de respuesta a emergencias. Se proporcionó asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de un sistema objetivo de clasificación de internos que incrementa la seguridad y mejora los servicios de rehabilitación con base en los niveles de riesgo evaluados.
- Concluyeron las capacitaciones técnicas en administración de sistemas informáticos y de datos que se desarrollaron durante 12 meses con costo superior a los \$2 MDD. Estos cursos permiten al personal del GDM operar, mantener y mejorar eficazmente las inversiones de la Iniciativa Mérida en tecnologías de la información. Las clases cubrieron 12 diferentes áreas de tecnologías en 87 cursos, con un total de 396 clases. Se capacitó personal de 31 áreas diferentes (1,382 ingenieros) de la PF, la SCT, la SFP y la PGR.
- Como apoyo a la transición al sistema de justicia nuevo, en mayo de 2011 se realizó la entrega a la PGR de un sistema de Juicios Orales Simulados y Clases Virtuales/Formación a Distancia, junto con 10 cursos en línea. Este sistema ofrece capacitación interinstitucional a un costo muy reducido.
- Se entregaron a la PGR tres sistemas integrados de identificación balística (Integrated Ballistics Identification Systems, IBIS) nuevos, valuados en \$2.1 MDD. La tecnología IBIS vincula las balas y los casquillos a las armas, lo que facilita la construcción de casos contra los delincuentes. Asimismo, se entregó a la PGR y a la PF equipo de laboratorio forense por un monto superior a los \$6 MDD.
- Un total de \$4.4 MDD en equipo de TI y capacitación como apoyo para los centros de *vetting* "Control de Confianza", un esfuerzo importante del GDM para verificar a todo el personal de aplicación de la ley, reducir la corrupción y crear instituciones confiables, se entregó a diversas instituciones de aplicación de la ley. Además, las unidades de Asuntos Internos del GDM se han visto beneficiadas con la entrega de \$1.3 MDD en equipo y capacitación como colaboración con el personal mexicano que desarrolla investigaciones internas encubiertas para combatir la corrupción y las actividades delictivas dentro de las instituciones de justicia.
- En 2012, la IM proporcionó capacitación a oficiales de la PF en áreas especializadas, como investigaciones de lavado de dinero, investigaciones de explosiones e investigaciones de narcóticos. La Iniciativa Mérida proporcionó asimismo cursos de operaciones tácticas a unidades de la PF en la academia de la PF en San Luis Potosí.
- En marzo de 2012, la IM inauguró su primer ciclo de capacitación policial estatal y municipal en cuatro academias en la República Mexicana. A principios de diciembre de 2012, la IM había colaborado con la



INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

capacitación de más de mil policías mexicanos estatales y municipales en una diversidad de temas, tales como supervivencia policial e investigación de drogas callejeras. Asimismo, en diciembre la Iniciativa Mérida había donado más de \$3 MDD en materiales y equipo para capacitación a seis academias policiales estatales diferentes.

- Por medio de trabajos con unidades especiales y de *vetting* federales, estatales y municipales se proporcionaron más de \$3.5 MDD en equipo y capacitación como colaboración para las fuerzas especiales conjuntas de inteligencia en aplicación de la ley, programas de combate a metanfetaminas y unidades antipandillas.
- Para finales de septiembre de 2013, la IM habrá colaborado con más de la mitad de los estados mexicanos en la preparación e implementación de las reformas al sistema de justicia penal por medio del suministro de capacitación y asistencia técnica a operadores del sector justicia en el ámbito estatal. Análisis recientes muestran que los estados que implementan estas reformas tienen la capacidad de juzgar casos con mayor eficacia, incrementar el respeto al debido proceso, reducir la sobrepoblación penitenciaria y el retraso en los casos, proporcionar más servicios para las víctimas de delitos, incrementar la eficacia de la fiscalía, reducir el tiempo de resolución de casos y mejorar la coordinación entre investigadores y fiscales. Los estados con reformas implementadas están dictando sentencias más largas con menos fallos absolutorios, lo que indica que el sistema acusatorio ofrece el potencial de ser tanto duro con los delitos como protector de los derechos. A la fecha, 22 de los 31 estados mexicanos han aprobado su código de procedimientos penales nuevo y cuando menos algunas de las leyes secundarias y reformas procedimentales necesarias para la implementación del sistema de justicia penal nuevo.

Se colaboró también con tres centros de justicia para mujeres en Oaxaca, Cd. Juárez y Chihuahua, así como con un centro de justicia familiar en Monterrey que proporciona servicios de soporte integral a víctimas de violencia intrafamiliar y de otros delitos.

- La colaboración de la Iniciativa Mérida ha generado cambios también en la educación legal y ha proporcionado a estudiantes de Derecho capacitación en habilidades en litigios orales, así como en otras capacidades requeridas para la práctica en el sistema acusatorio. Con la colaboración ofrecida a más de 30,000 operadores del sector justicia en el sistema de justicia penal nuevo, como capacitación y apoyo institucional para las unidades de capacitación, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) ha creado o fortalecido instituciones clave, como los centros de justicia alternativa y reparadora y las unidades de asistencia a víctimas en estados objetivo. Estas unidades, como resultado de la oferta de servicios de justicia adicionales, ayudan a reducir el flujo de personas en los tribunales y las tasas de detención cautelar.
- Por medio de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), institución con el mandato constitucional de coordinar la reforma al sector justicia en toda la República Mexicana, USAID desarrolló estándares, competencias centrales y perfiles para jueces, fiscales, defensores públicos y policías; protocolos para la coordinación entre policías y fiscales; manuales de capacitación; redacción de legislación: códigos de procedimientos penales y



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

legislación secundaria; estudios académicos y una encuesta nacional de opinión pública que proporciona información acerca del estado de la reforma en voz de la ciudadanía, operadores de justicia y usuarios del sistema, y que simultáneamente aporta información para el desarrollo de un punto de referencia que permitirá medir el impacto de los cambios en el futuro.

- En el área de derechos humanos, la IM ha colaborado en el fortalecimiento de capacidades de organizaciones de derechos humanos y en la ampliación de mecanismos de protección a periodistas y a defensores de derechos humanos.
 - En particular, la IM apoyó con capacitación en derechos humanos a diversas organizaciones, incluyendo policías federales y estatales y la nueva unidad de asistencia a víctimas del Gobierno Federal. Entre las actividades se encuentran un programa de maestría para la Policía Federal y una diversidad de videos de capacitación, así como manuales, focalizados en derechos humanos, específicamente para investigaciones de delitos penales.
 - La Iniciativa Mérida brindó apoyo también a un programa de cuatro años y \$5 MDD que ayudará a proteger periodistas y otros defensores de los derechos humanos por medio de la prevención, la protección de defensores y el apoyo a mejoras en mecanismos de protección y marcos legales. USAID ha aprobado también otorgamientos financieros para organizaciones locales que incrementarán aún más el apoyo a la promoción de los derechos humanos y la reforma de políticas.
 - La IM ha colaborado también en el marco legislativo para la protección, que incluyó apoyo en la redacción de leyes publicadas en 2012 para protección de periodistas y defensores de derechos humanos, la federalización de delitos en contra de periodistas y la implementación de legislación para lograrlo, así como el desarrollo de mecanismos sustentables para la protección y los protocolos correspondientes.
- Se asignaron otorgamientos financieros nuevos que incluyen actividades para ayudar a prevenir la tortura y otros actos de crueldad y para implementar la reforma constitucional de 2011 en el área de derechos humanos, que elevó los compromisos internacionales en derechos humanos de México al ámbito federal y que empoderó a las comisiones de derechos humanos de México.
- Proyecto Diamante es un programa de capacitación integral diseñado y desarrollado conjuntamente entre el Departamento de Justicia estadounidense (U.S. Department of Justice, DOJ) y la PGR. La meta de Proyecto Diamante es apoyar a la PGR en la transición al sistema acusatorio, colaboración que incluye el desarrollo e implementación de un programa nacional que ofrece capacitación estandarizada a los tres principales operadores del sistema de justicia: fiscales, investigadores y expertos forenses.

A la conclusión de la Fase I de Proyecto Diamante, estaban ya capacitados 7,700 fiscales, investigadores y expertos forenses en competencias centrales que proporcionaron a los participantes las herramientas necesarias para un mejor desarrollo en el sistema inquisitorio actual, y que a la vez representaron el marco preparatorio para la transición al sistema acusatorio. Adicionalmente, la PGR cuenta ya con un



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

grupo de 205 instructores experimentados, capacitados para replicar esta capacitación con el personal nuevo conforme se vaya integrando a las filas de la PGR, con lo cual se establece un marco institucional sostenible.

- En 2012, la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Capacitación de Fiscalías en el Extranjero (Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training, OPDAT) del DOJ inauguró en Puerto Rico el Instituto de Estudios Judiciales (Judicial Studies Institute, JSI). La Jueza Asociada, Sonia Sotomayor, dictó la primera conferencia. El JSI funge como un centro de capacitación para jueces latinoamericanos y caribeños y está financiado con recursos del Departamento de Estado. El curso de nueve días ofrece sesiones en el sistema acusatorio, conferencias presenciales y ejercicios prácticos dirigidos por profesores de escuelas de Derecho y jueces. En noviembre de 2012 habían asistido por parte de México 36 jueces federales y tres jueces estatales procedentes de estados en los cuales el sistema acusatorio estaba ya implementado.
- OPDAT trabajó estrechamente con el GDM en la redacción de la legislación de Protección a Testigos, que se publicó en 2012, lo que representó el primer paso hacia la creación de apoyo y confianza en un sistema acusatorio en el cual los testigos no temen declarar. OPDAT continúa trabajando estrechamente con el GDM en el desarrollo de la infraestructura de un Programa de Protección a Testigos en México que podrá servir como modelo para otros países latinoamericanos que pretenden desarrollar programas similares.
- El Congreso de México aprobó legislación clave en el rubro de derechos humanos que incluye una ley general contra la trata de personas y protección a defensores de derechos humanos y periodistas. Se creó un currículo modelo para la capacitación de todo fiscal, personal de aplicación de la ley y juez federal y estatal bajo los temas de la nueva ley contra la trata de personas, sus requerimientos y la investigación y el procesamiento eficaces de los casos de trata de personas. Como respuesta a la solicitud de capacitación de la PGR, OPDAT creó también un curso nuevo en Protección a periodistas.
- La IM asignó un Acuerdo Colaborativo de \$4 MDD para la implementación de programas de capacitación que pretenden mejorar la capacidad de las oficinas de la PGJ de los estados de la República Mexicana, con el objetivo de entablar acciones judiciales exitosas contra la delincuencia transfronteriza, así como establecer, mantener y fortalecer relaciones entre las PGJ de los estados del norte de México y sus contrapartes en el surcoeste de los Estados Unidos.

PILAR III – Desarrollo de una frontera segura del Siglo XXI

- Adicionales a los 163 canes entrenados en detección de narcóticos, armas, divisas, restos humanos y explosivos ya entregados a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria (SAT), Policía Federal y Policía Federal Ministerial de PGR, en 2012 se entregaron 40 canes más y se capacitaron 78 binomios caninos.



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

- El programa Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración (INM) del GDM modernizó sus capacidades con más de \$2.5 MDD en equipo de Búsqueda y Rescate y Médico, así como capacitación avanzada en búsqueda y rescate impartida por la Unidad de Patrullas Fronterizas de Búsqueda, Lesionados y Rescate de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection, CBP).
- Los Estados Unidos están trabajando con el Sistema Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación en la facilitación del uso de documentos de viaje electrónicos. El programa, denominado Viajero Confiable, se implementará en áreas de llegada internacional en los aeropuertos internacionales de la Cd. de México, Cancún y San José del Cabo con un presupuesto de \$3 MDD.
- La adquisición y uso de equipo de inspección no invasivo (Non-Intrusive Inspection Equipment, NIIE) continúa siendo un componente crítico en las fronteras de México para la detección y prevención del flujo de bienes ilícitos. Bajo la Iniciativa Mérida, los EE.UU. han entregado más de \$107 MDD en NIIE, que, entre otros, incluye:
 - Equipos de detección CT-30: se entregaron al GDM ciento cincuenta y cinco equipos con valor de \$2.5 MDD.
 - Sistemas todo terreno de inspección de vehículos y carga (All-Terrain Vehicle and Cargo Inspection Systems, VACIS): se entregaron y distribuyeron en la Secretaría de la Defensa (SEDENA) y la PF veintidós VACIS valuados en \$28.9 MDD.
 - Camionetas de rayos X de retrodispersión (Backscatter Vans, ZBV): FP y SAT recibieron treinta y cinco camionetas ZBV con valor de \$32.6 MDD.
 - Portal de barrido completo con VACIS (Portal FullScan VACIS): se entregaron cuatro unidades a SAT por un valor aproximado de \$6 MDD.
 - Sistema de inspección de ferrocarriles: SAT recibió dos unidades valuadas en \$3.5 MDD.
 - VACIS X IP6500 de rayos: se entregaron dos con valor de \$6.4 MDD a SAT.
 - VACIS M6500 móvil: se entregaron seis unidades valuadas en \$18.1 MDD a SAT y PF.
 - Lo siguiente se financió con fondos previos a la Iniciativa Mérida:
 - La Armada de México (SEMAR) recibió tres camionetas de retrodispersión ZBV; veinte equipos de detección CT-30; equipo de seguridad; tres vehículos blindados y equipo auxiliar con valor de \$4.8 MDD.
- Además, se impartieron cursos a 1,068 integrantes del GDM en el uso y operación de equipo de inspección no invasivo y temas radiológicos por medio de capacitaciones conjuntas e intersectoriales con instituciones de aplicación de la ley y militares.
- El Equipo de Tecnologías de la Información (TI) de la Sección de Asuntos Antinarcoóticos (Narcotics Affairs Section, NAS) México ha estado colaborando con la SCT en la transición mexicana a sistemas satelitales nuevos, lo cual resulta vital para el fortalecimiento de las comunicaciones de seguridad nacional. Por medio de la IM, el Equipo de TI de NAS ha proporcionado una mezcla de servicios de consultoría (\$4.3 MDD) y terminales de estaciones terrenas (\$19 MDD) como apoyo a la transición satelital de México. El 9



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

de diciembre de 2012, SCT informó el lanzamiento exitoso del “Satélite Bicentenario” de México desde el Puerto espacial europeo en Kourou, Guyana Francesa.

- Se asignaron aproximadamente \$5 MDD para la adquisición de 19,000 unidades identificadoras de embarcaciones marítimas. Estos identificadores, instalados en barcos pesqueros pequeños en la costa Pacífico de México, transmitirán a través de VHF la posición de los barcos a SCT y centros de comando de la Marina Mercante y ayudarán a preservar vidas en el mar. Asimismo, jugarán un papel importante en la detección, disuasión e intercepción de actividades ilícitas en el mar territorial.

PILAR IV – Fortalecimiento de la cohesión social

- Por medio de un proyecto de \$2.6 MDD de la Universidad de Miami y el Instituto Nacional de Psiquiatría de México se está desarrollando una red de “nodos” de investigación para evaluar la eficacia de los tratamientos para las adicciones y de las técnicas de prevención. Estos estudios se apegarán a las normas del Instituto Nacional para el Abuso de Drogas de los Estados Unidos (U.S. National Institute on Drug Abuse, NIDA) con el propósito de asegurar atención de calidad a los pacientes. NIDA desarrolló la tecnología para instalación de la red, capacitación de personal y selección de pacientes que se completó ya para dos ensayos piloto.
- NAS, en sociedad con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, está implementando un programa de \$2.8 MDD para la institucionalización de la preparación del personal mexicano de tratamiento de las adicciones por medio del desarrollo de estándares de certificación y currículo educativo. El equipo del proyecto llevó a cabo una encuesta nacional de instalaciones de pacientes internos y de los servicios de tratamiento disponibles, y creó los instrumentos de enseñanza y evaluación para los consejeros. Con estos materiales, el personal del programa capacitó a 500 consejeros, y en 2013 iniciará la certificación de aquellos que cumplen con los estándares nuevos.
- Centros de Integración Juvenil recibió un otorgamiento financiero de \$1.3 MDD para el desarrollo e impartición de capacitación en un centro residencial y comunitario para el abuso de drogas en Cd. Juárez. Este centro fungirá como modelo para centros futuros a lo largo de la frontera; en 2013 estará totalmente equipado y listo para atender a las comunidades periféricas.
- Con \$1 MDD de la IM se establecieron coaliciones comunitarias contra las adicciones en Tijuana, Nogales y Cd. Juárez que crearán campañas específicamente adaptadas a cada localidad para lograr la participación de la juventud en la prevención y la conciencia del uso de drogas.
- La entrega de \$18 MDD en equipo de TI para enlazar 400 centros de recursos para el tratamiento de las adicciones en la República Mexicana concluyó en 2012. Esta red permite administración de casos precisa, estandarización de recopilación de datos e institucionalización de mejores prácticas.



Embajada de los Estados
Unidos, México

INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

- La IM colabora con el programa de intercambio juvenil 2012-13 Jóvenes en Acción centrado en el servicio comunitario. Durante cinco semanas en los Estados Unidos, alumnos selectos de Bachillerato aprenden a desarrollar habilidades de liderazgo para después regresar a sus comunidades a implementar proyectos de servicio que abordan temas tales como inclusión social, *bullying* y abuso de drogas.
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), organización no gubernamental (ONG) con base en la Cd. de México, con la colaboración de la Iniciativa Mérida continúa impartiendo un programa integral de Cultura de la Legalidad (Culture of Lawfulness, COL) en todos los estados mexicanos. A la fecha, el programa:
 - incluyó educación COL en el currículo de secundaria en 29 estados. Durante el ciclo escolar 2011-2012, 17,780 maestros en 7,645 escuelas impartieron instrucción en CDL a 698,898 alumnos. Las escuelas que imparten el curso CDL reportan menos peleas, mejor comunicación entre los alumnos, más conocimiento acerca del Estado de Derecho y *bullying* y más respeto al reglamento de la escuela.
 - instaló módulos de observación ciudadana en 54 agencias del Ministerio Público (MP) en el Distrito Federal, atendidos por personal que proporcionan información a los denunciantes. Los observadores llevaron a cabo encuestas sobre el servicio recibido con más de 14,500 personas en un lapso de 13 meses. Los resultados mostraron que el proyecto mejoró el servicio al denunciante y que disminuyó la corrupción en las agencias del MP en las cuales se implementó el programa, conforme a evaluaciones comparativas y encuestas mensuales y semestrales.
- El National Strategy Information Center (NSIC), ONG con base en Washington, DC, implementa programas que, entre otros, capacitan a servidores públicos en principios de Cultura de la Legalidad:
 - La PF se comprometió a la creación de una cultura institucional que ofrezca incentivos a los empleados que muestren integridad, respeto a los derechos ciudadano y promuevan el Estado de Derecho. Se impartieron cursos COL de 40 horas a más de 12,000 policías federales y funcionarios.
 - La Comisión Federal de Electricidad (CFE) impartió cursos COL a más de 8,300 empleados, y la Secretaría de la Función Pública (SFP) a más de 3,100 empleados federales de 88 oficinas públicas.
 - En el ámbito estatal, 15 formadores maestros han preparado a más de 90 instructores encargados de la impartición de principios en COL a la policía estatal. Más de 8,500 policías estatales de Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Coahuila han asistido a capacitación COL. Además, la PGJ del DF proporcionó capacitación COL a 2,800 fiscales e investigadores.
- La IM apoya el desarrollo y la implementación de estrategias de prevención de la delincuencia y de la violencia en nueve comunidades en zonas objetivo en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Baja California, que de manera importante han padecido la delincuencia y la violencia producto de las drogas.



INFORMACIÓN HISTÓRICA

Iniciativa Mérida – Entregas principales al 30 de noviembre de 2012

Estas actividades fortalecen e incrementan la capacidad federal, estatal y municipal de salvaguardar la seguridad ciudadana y de replicar y ampliar las estrategias exitosas.

- Entre 2010 y 2012, la Iniciativa Mérida proporcionó a una diversidad de organizaciones de la sociedad civil \$1 MDD como apoyo a esfuerzos de prevención de la delincuencia, que incluyen la restauración y la conversión de una estructura comunitaria abandonada en un centro de atención a víctimas y en donde se organizan actividades recreativas para la juventud.
- Asimismo, se desarrollaron modelos de mapeo del delito que permiten al Gobierno Municipal de Cd. Juárez identificar las áreas más peligrosas y responder con medidas de prevención específicamente diseñadas. En Cd. Juárez y Tijuana, el resultado del proyecto de participación juvenil preexistente de la IM fue el regreso a la escuela o la contratación formal de más de 450 jóvenes (70% de los participantes).
- En febrero de 2012 inició un programa de tres años y \$15 MDD que proporciona soporte técnico al GDM en los ámbitos federal, estatal y municipal, esto para la planeación e implementación de estrategias de desarrollo comunitario con el propósito de reducir la delincuencia y la violencia en nueve comunidades objetivo dentro de Cd. Juárez, Monterrey y Tijuana. Las actividades incluyen asistencia a la juventud vulnerable, mejoras a la colaboración población-policía y asociaciones con empresas del sector privado.
- Aproximadamente \$10 MDD en otorgamientos financieros a seis organizaciones de la sociedad civil respaldan proyectos innovadores de prevención del delito dirigidos a la juventud vulnerable y sus familias, que incluyen programas extraescolares y durante las vacaciones, capacitación vocacional y en liderazgo, actividades de reintegración y servicios de salud mental, así como el desarrollo de políticas nacionales focalizadas en la juventud. Por ejemplo, en Cd. Juárez los esfuerzos se centran primordialmente en reducir la deserción escolar y en mantener a los jóvenes fuera de las calles. En Monterrey y Tijuana, los proyectos pretenden evitar la participación de la juventud con la delincuencia organizada y ofrecen capacitación vocacional y empleo.
- Una estricta evaluación de la delincuencia con un costo de \$1 MDD en las comunidades objetivo, implementada por medio del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Latin American Public Opinion Project, LAPOP), agudizará la comprensión de los factores de riesgo que contribuyen directamente al incremento de la violencia en las localidades objetivo y que sugerirá enfoques programáticos exitosos para su multiplicación.

Anexo 5.- Ley de Seguridad Nacional

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 26-12-2005

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL; Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley de Seguridad Nacional, en los siguientes términos:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

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

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

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

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TÍTULO SEGUNDO DE LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 9.- Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 11.- Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. Ser de reconocida probidad.
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;

- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Artículo 14.- El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;
- III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V. Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;
- VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;
- VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;
- IX. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;
- XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;
- XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y
- XIII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

Artículo 17.- Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

CAPÍTULO II DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

- I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;
- IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;
- VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;
- IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

- X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

CAPÍTULO III ESTATUTO DEL PERSONAL DEL CENTRO

Artículo 20.- Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

Artículo 21.- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

CAPÍTULO IV DE LA COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 23.- En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.

Artículo 24.- Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Consejo que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Artículo 25.- En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

Artículo 26.- Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional las instancias los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 28.- Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta Ley.

TÍTULO TERCERO DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I DE LA INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA

Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 30.- La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 31.- Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Artículo 32.- Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

CAPÍTULO II DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES

SECCIÓN I DE LA SOLICITUD

Artículo 33.- En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

Artículo 34.- De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

Artículo 35.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 36.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

SECCIÓN II DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 37.- El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro.

Artículo 38.- La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:

- I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

- II. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y

III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Artículo 39.- Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

Artículo 40.- El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

- I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;
- II. El tipo de actividad que autoriza;
- III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;
- IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y
- V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

Artículo 41.- El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

Artículo 42.- Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

SECCIÓN III DE LA VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN

Artículo 43.- Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

Artículo 44.- La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 38 de esta Ley.

SECCIÓN IV DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 45.- El personal del juzgado referido en el artículo 37 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

Artículo 46.- Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

Artículo 47.- Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

Artículo 48.- La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

SECCIÓN V DE LOS CASOS DE URGENCIA

Artículo 49.- En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

CAPÍTULO III DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 50.- Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Artículo 51.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Artículo 52.- La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

Artículo 53.- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Artículo 54.- La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

Artículo 55.- Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

TÍTULO CUARTO DEL CONTROL LEGISLATIVO

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Párrafo adicionado DOF 26-12-2005

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo deberá rendir a la Comisión Bicamaral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

La Comisión Bicamaral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.

Artículo reformado DOF 26-12-2005

Artículo 59.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

Artículo 60.- La Comisión Bicamaral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

TÍTULO QUINTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 61.- Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

Artículo 62.- Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

Artículo 63.- Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 64.- En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

TÍTULO SEXTO DE LA COOPERACIÓN DE LAS INSTANCIAS LOCALES Y MUNICIPALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 65.- La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley, y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

Artículo 66.- Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Artículo 67.- En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el **Diario Oficial de la Federación** para surtir plenos efectos.

ARTÍCULO TERCERO.- El Consejo deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión, durante los quince días siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el Reglamento de esta Ley, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.

ARTÍCULO QUINTO.- El Ejecutivo Federal establecerá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTÍCULO SEXTO.- La autonomía de gasto que el artículo 18 de la presente Ley establece para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el ejercicio de su presupuesto, se definirá en el Reglamento de esta Ley, en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 35, dentro de los 45 días siguientes a entrada en vigor de la presente Ley.

ARTÍCULO SEGUNDO.-

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- 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 veintiocho días del mes de enero de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforma el artículo 58 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 58 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Al entrar en vigor el presente Decreto y para los efectos del segundo párrafo del artículo 56 de este Decreto de Reformas, en un plazo de un año, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para contar con las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de la Comisión Bicameral.

México, D.F., a 22 de noviembre de 2005.- Dip. **Heliodoro Díaz Escárrega**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- 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 diecinueve días del mes de diciembre de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.