Conferencia Sub Regional de Defensa y Seguridad

Panamá, julio 28 al 1 de agosto, 2008

Tendencias legislativas en materia de seguridad y justicia en México

Rebeca Elizabeth Contreras López
México

rebeca131@hotmail.com rcontreras@uv.mx

ÍNDICE

Introducción

1. Delimitación conceptual y legal de la seguridad pública y la seguridad nacional para México.
2. Políticas regionales de seguridad y defensa en Latinoamérica.
3. Tendencias legislativas de seguridad y justicia en México.

    3.1 Intervención del ejército en la seguridad pública.
    3.2 Políticas internacionales de lucha contra el narcotráfico y la ley contra la delincuencia organizada de México.
    3.3 Garantías procesales en materia penal.

4. La ley es sólo el principio: Reflexión en torno a la operación estatal y municipal de las reformas de seguridad y justicia en México.

Conclusiones

Fuentes

Introducción

El objetivo de esta ponencia consiste en analizar las reformas sobre seguridad y justicia en México considerando las tendencias regionales en materia procesal penal y de seguridad bajo el supuesto de que la política elegida por el estado mexicano no es acorde al respeto de los derechos humanos y las garantías procesales en materia penal, ya que se disminuyen drásticamente dichas garantías en aras de una mayor seguridad, lo que debilita el estado de derecho y la legalidad.

En estos temas un problema sustancial que enfrenta México es la indefinición conceptual y competencial respecto a los límites entre seguridad nacional y seguridad pública, ello origina que se mezclen temas en uno y otro sentido. Lo que lleva a tomar directrices internacionales en materia de seguridad y defensa[1] que son opuestas a la protección de derechos fundamentales.

[1] Me refiero concretamente a la tendencia seguida en Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, que llega a los extremos de lo que los penalistas han denominado "derecho penal del enemigo". Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca (2004), *La justicia penal supranacional (el establecimiento de la corte penal internacional)*, Universidad de Xalapa-Arana Editores, Xalapa, México, p. 206 y ss.

En México, las recientes reformas (algunas aún en discusión) sobre seguridad y justicia y las que se han realizado en la última década, en temas de criminalidad organizada, ponen de manifiesto incongruencias significativas en los tres aspectos señalados: Límites claros entre seguridad nacional y seguridad pública, tendencias regionales y políticas nacionales en seguridad y justicia, así como garantías procesales en materia penal. Razón por la cual son estos los temas que abordaré en este ensayo, considerando que cada uno reviste una complejidad significativa, por lo que me limitaré a señalar contextos generales, abundando en los que en mi opinión son altamente significativos para dar un panorama de lo que, hoy en día, ocurre en México.

En los ámbitos locales y municipales, a nivel operativo existe inseguridad jurídica para el ciudadano e inseguridad profesional para las autoridades de seguridad y justicia mexicanas que, en ocasiones, se convierten en los perseguidos como criminales. Todo ello, maximizado por la enorme corrupción existente en los cuerpos de seguridad y las autoridades de justicia en el país. Esta corrupción es la que llevó al Presidente Calderón a solicitar el apoyo del ejército en el combate al crimen organizado (diciembre 2006), con diversos resultados evidentes de los que me ocuparé más adelante.

Por tanto, en mi opinión, es importante delimitar los "permisos", que se concede a las autoridades de seguridad y justicia en la investigación de conductas delictivas, en el contexto de los derechos fundamentales y las garantías procesales en materia penal que contempla la Constitución mexicana para fortalecer el estado de derecho y garantizar no sólo la seguridad, sino sobre todo la libertad de los individuos.

1. Delimitación conceptual y legal de la seguridad pública y la seguridad nacional para México

Dammert y Bailey plantean una diferencia conceptual entre seguridad pública y seguridad nacional. La seguridad pública "enfatiza la protección de las personas, la propiedad y las instituciones democráticas políticas, y las amenazas internas y externas". Por su parte, la seguridad nacional "acentúa la protección del Estado y la integridad territorial frente a otro actor de carácter estatal, o de carácter trasnacional, como el crimen organizado, el terrorismo entre otros"[2].

Con este planteamiento inicial es indispensable realizar diversas precisiones:

- Por un lado, parecería que la diferencia son los bienes jurídicos que se protegen: en seguridad pública – personas, propiedad e instituciones. En seguridad nacional – el Estado y su integridad territorial. Pero esto tiene diversas complicaciones que en las discusiones del bien jurídico se hacen evidentes[3]. Esos bienes jurídicos son sólo en sentido formal y, por tanto, están determinados por las decisiones legislativas de incluirlos o no, en uno u otro ámbito.

[2] DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coordinadores). (2005), Seguridad y reforma policial en las Américas (Experiencias y desafíos), México: siglo XXI editores, p. 13.
[3] Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca (2006), La tutela penal de bienes jurídicos, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.

- Por otro lado, se encuentra la determinación del autor o autores de las amenazas. Aquí se señala que la seguridad nacional opera frente a otros estados u otros actores de carácter trasnacional. Surge aquí una primera dificultad, porque dichos actores son de hecho, no reconocidos jurídicamente: crimen organizado, terrorismo. Por otro lado, tampoco existe una regla clara pues pudieran existir organizaciones internas de narcotraficantes que no necesariamente sean trasnacionales. Entonces ¿cómo se define ese carácter trasnacional? ¿es un elemento indispensable o sólo circunstancial? ¿Se presume por normalidad estadística? De no existir respuestas consistentes en este punto, ello significa que el carácter de los actores de la amenaza no es un elemento pertinente para definir la seguridad nacional. En seguridad pública la ambigüedad es aún mayor, porque no se define quiénes serán los autores de la amenaza, aunque se deduce a *contrario sensu*, que no se tratará de otros estados o actores trasnacionales aunque las amenazas puedan ser externas. Por tanto, me parece que se vuelve a la determinación del bien jurídico que se debe proteger, lo cual no está exento de dificultades.
- En mi opinión hay otro elemento clave que debería ser fundamental en esta distinción y es el relativo a la estrategia del estado para enfrentar la amenaza. En la seguridad pública se busca consolidar el estado democrático de derecho y se utilizan medios punitivos y no punitivos, a través de cuerpos de seguridad civil e interna. En cambio, en la seguridad nacional se utilizan, fundamentalmente, mecanismos represivos y hasta ilegales, con estados de excepción en donde los cuerpos de seguridad son militares o civiles pero con atribuciones extraordinarias. En este último sentido se encuentra la "guerra contra los enemigos" y el derecho penal de excepción o de enemigos. Lo cual sí se vincula a la *percepción del propio estado sobre la magnitud de la amenaza* lo que le lleva a adoptar decisiones de política criminal sobre ¿cómo enfrentarla y por cuánto tiempo?

Todo ello implica que la distinción entre seguridad pública y seguridad nacional sigue siendo ambigua e indefinida y que, circunstancialmente, será determinada por el propio estado, lo que desde luego es un bache en la consolidación de estados democráticos de derecho que, en el caso de América latina, aún están en formación. Por tanto, para México, la intervención del ejército es un elemento fundamental para marcar la línea entre seguridad pública y seguridad nacional.

La intervención militar, en los noventas, fue un proceso discreto, gradual, que llevó a la militarización de las policías y a la función de seguridad interna por parte de militares. En este momento, la participación civil era prácticamente nula[4]. Poco a poco, las políticas se han enfocado a la seguridad pública por encima de la seguridad nacional y es hasta el año 2006 cuando abiertamente el ejército se incorpora a una cruzada nacional contra el crimen organizado.

[4] Cfr. ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo (2006), La militarización de la seguridad pública en México (1994-1998), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 327 p.

Otro elemento en que hacen hincapié Dammert y Bailey[5] es que en la seguridad pública, hoy en día, no sólo participan las instituciones estatales, sino la sociedad. Lo cual conduce a la reflexión sobre la participación civil en la prevención del delito y la necesidad de fortalecer la seguridad ciudadana.

Sin duda, el combate a la criminalidad (o a las amenazas) requiere de un plan estratégico que involucre a los diferentes actores presentes en los temas de seguridad. Sin embargo, respecto a la seguridad pública, el primer paso es entenderla no sólo como actividad policial, sino sobre todo como gestión para la prevención del delito. En todos los ámbitos de la seguridad pública debe imperar una visión preventiva que nos permita modificar la percepción de los problemas sustantivos de seguridad. Otro elemento clave es la legalidad, delimitar competencias y responsabilidades que posibiliten una rendición de cuentas transparente, en todos los ámbitos y niveles de gobierno.

En el artículo segundo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (en México) se establece que la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: "Mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres". Es decir, se da un concepto amplio de seguridad pública que incluye tanto los ámbitos de persecución, como de prevención.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, establece que:

> 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.

En este sentido, hay que recordar que la seguridad nacional se rige, al menos teóricamente, 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[6].

[5] Dammert y Bailey, ob cit, p. 23.
[6] Artículo cuarto de la Ley de Seguridad Nacional de México (D.O.F. 31 de enero de 2005).

Ello significa que, en México, la legislación establece ámbitos diferenciados para la seguridad pública y la seguridad nacional, lo que no impide que operativamente se mezclen, sobre todo en temas como el de la delincuencia organizada.

Es importante establecer mecanismos claros de control porque lo contrario implica inseguridad jurídica y manipulación de la opinión pública por parte de los actores políticos y grupos sociales, ya que la sociedad no tiene la menor idea de qué aspectos deban encuadrarse en la seguridad nacional, pues existen confusiones importantes aún en las políticas gubernamentales al respecto[7].

Una discusión permanente entre los académicos mexicanos ha sido el considerar, o no, al narcotráfico como un tema de seguridad nacional. Para algunos, su inclusión, ha significado debilitar el estado de derecho, para otros es una medida necesaria ante los graves problemas de violencia y criminalidad que sufre el país.

> El narcotráfico debe considerarse un problema de seguridad nacional que pone en riesgo al Estado mismo, principalmente porque amenaza a las generaciones futuras, al enfocarse a dañar la salud de jóvenes y niños que representan en nuestro país el más amplio sector de la población. Esto ocasiona gastos fuertes en prevención, tratamientos médicos y falta de productividad en algunos casos, además genera delitos violentos del orden común para la compra de narcóticos[8].

Es importante no pasar por alto que los mecanismos punitivos y estrictamente policiales no son los únicos aptos para enfrentar estos problemas, ya que existen diversos ámbitos de solución de conflictos:

a) Un ámbito *no político*, en el que las propias comunidades buscan resolver sus problemas sin la ingerencia del gobierno. El éxito depende de la cultura del grupo en cuanto a procedimientos establecidos, contar con una figura o institución fuerte (no gubernamental) que modere en los conflictos y una tradición de convivencia y tolerancia.

b) Un ámbito *político*, en el cual el gobierno es quien promueve la solución de conflictos pero sin utilizar mecanismos represivos.

c) Después, encontramos el ámbito de la *seguridad pública* que a través del sistema de justicia y con mecanismos eminentemente represivos busca resolver los conflictos graves, sin alterar el estado de Derecho.

d) Finalmente, está el ámbito de la *seguridad nacional*, que surge cuando los problemas son de tal relevancia que ponen en riesgo la estabilidad o el futuro del país[9]. Este último, aparece ante la incapacidad de las instituciones para resolver las situaciones concretas, generalmente se trata de medidas de excepción que buscan hacer frente en forma inmediata y efectiva a la crisis de que se trate. Por desgracia en México la delincuencia y en especial el crimen organizado, con especial referencia al narcotráfico, han caído en esta esfera.

---

[7] SALAZAR, Ana María (2002), *Seguridad Nacional Hoy (el reto de las democracias)*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 375 p.
[8] CASTILLEJOS ESCOBAR, Marcos y CASTILLEJOS CERVANTES, Humberto, "México y los retos de la delincuencia organizada" en Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR, Sexta época, número 4, PGR, México, 2002, p. 53.
[9] SALAZAR, Ana María, ob cit, p. 61 y ss.

En el artículo 21 constitucional reformado, se considera que la seguridad pública estará a cargo de instituciones que "serán de carácter civil, disciplinado y profesional". Lo que implica que la participación del ejército en estos temas seguirá siendo excepcional, al menos en la regulación constitucional. El citado numeral, en la parte relativa a la seguridad pública establece:

> 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.**

2. Políticas regionales de seguridad y defensa en Latinoamérica

En los años ochenta y noventa se dan transformaciones políticas y económicas en Latinoamérica que son acompañadas de un incremento relevante de crimen y violencia y que llevan como consecuencia el miedo y la inseguridad, "a menudo de forma desproporcionada con la situación 'objetiva' "[10]. En este sentido, encontramos dos factores a tener en cuenta: el uso político de los programas de seguridad (en donde se promete lo que no se puede cumplir) y el manejo desmesurado de los medios de comunicación sobre hechos violentos que, por supuesto, incrementan la percepción de inseguridad[11].

[10] DAMMERT Y BAYLEY, ob cit, p. 17.
[11] Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca y CONTRERAS LÓPEZ, Miriam (2007), Derecho penal y globalización: ¿Un cambio de paradigma?, Arana Editores, CONACYT, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 329 p.

El primer gran problema es la incapacidad para realizar diagnósticos confiables que muestren claramente las tendencias de la criminalidad. En México son casi inexistentes y sólo en últimas fechas se empiezan a generar con datos no siempre confiables (actores no oficiales).

En las pocas encuestas de victimización en América latina, Dammert y Bayley llegan a las siguientes afirmaciones:

> 1)Hay una brecha importante entre el miedo al crimen y el crimen medido con distintos instrumentos, de esta forma se evidencia que existe más miedo que el (sic) se puede justificar con la realidad de los "hechos"; 2) la victimización está incrementado incluso a niveles más altos en ciudades de tamaño medio; 3) Sólo se denuncian a la policía entre el 25 y 30 por ciento de crímenes; 4) Los crímenes violentos se denuncian incluso en menor medida, y 5) Una de las principales razones que se han ofrecido para no denunciar los delitos es la desconfianza hacia las instituciones policiales (con Chile y los Estados Unidos como excepción) y judiciales[12].

La respuesta de los estados latinoamericanos enfocado a lo policial sugiere que existe poca conciencia de que los problemas de seguridad deben tratarse como temas políticos, complejos e integrales. En donde se considere la prevención, la represión e investigación, así como el procesamiento y, por supuesto, la ejecución y rehabilitación. Ello, en México, está formalmente contemplado, el problema es que en la realidad se trabaja sobre todo la parte central del proceso, descuidado lo que, en mi opinión, es sustancial: la prevención y el sistema de consecuencias penales porque a la hora de revisar los repartos presupuestales nos damos cuenta que la prevención ni siquiera figura entre ellos[13].

Hoy en día, en México, dada la crisis sistémica del poder judicial, se trabaja en la reforma de justicia a nivel constitucional, el problema es si efectivamente se trata de una reforma o simplemente de medidas aisladas que no serán significativas en el tema de la impunidad, la corrupción y la eficacia judicial. Un elemento adicional es la existencia de ámbitos diferenciados (y ya no tanto) para la investigación y procesamiento de la delincuencia organizada, lo que lleva a considerar la existencia de un derecho punitivo de doble vía y a una legislación de excepción[14].

Dammert y Bailey resumen las respuestas a las amenazas de seguridad nacional en diferentes países de América, únicamente reproduzco lo relativo a las políticas seleccionadas y los resultados a corto plazo[15].

[12] DAMMERT Y BAILEY, ob cit, p. 21.
[13] CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca Elizabeth (2006), "Los retos de la política criminal en México" en Los retos del derecho en el México de hoy, Universdidad michoana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Veracruzana, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 39 a 61.
[14] Cfr. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (2001), La expansión del derecho penal (aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales), 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid.
[15] DAMMERT Y BAILEY, ob cit, p. 27, cuadro 1.5.

País	Políticas nacionales de seguridad pública	Resultados a corto plazo
Argentina	Reformas crecientes para endurecer los códigos penales; Plan Nacional de prevención del crimen agosto 2000; Programa para las comunidades vulnerables, octubre 2001.	Mezcla de políticas punitivas y preventivas; Incremento de la violencia policial; Crecimiento de la población en las prisiones; Aplicaciones limitadas de los programas de prevención del crimen; Resultados limitados; Sin evaluación sistemática.
Brasil	Plan Nacional de Seguridad Pública, junio 2000; Fondo Nacional de Seguridad Pública, 2001; Regulación de la Representación de la violencia en los medios de comunicación.	El Plan no dispone de objetivos e indicadores objetivos; Sin evaluación; El Plan es meramente simbólico; Fortalecimiento del interés personal en definir o resistir la coordinación federal.
Chile	Plan Comprehensivo para la Seguridad Ciudadana, 1998; "Programa Ciudades más Seguras" 2000; "Veinte Medidas para Mejorar la Seguridad Ciudadana" 2001; Barrios en Riesgo, 2002.	Mezcla de políticas punitivas y preventivas; Crecimiento de la población en las prisiones. Aplicación nacional de programas de prevención de violencia. Incremento del papel del Ministro del Interior en la elaboración de políticas de seguridad. Sin evaluación sistemática en los programas públicos. Una mayor coordinación con las instituciones policiales.
Colombia	Frente de Seguridad de Barrio, 1994; Estrategia para la Coexistencia y Seguridad Ciudadana, 1998; Plan Colombia, 2000.	Mejoría de la formación, equipos y actuación de la policía y los militares; Reducción del crimen "común", especialmente en Bogotá; Planes de seguridad local muy débiles; Sistema de información y plan general de evaluaciones débiles.
El Salvador	Consejo Nacional de Seguridad Pública, 1996; Código de Procedimiento Criminal, 1998; Alianza para la Seguridad, 1999; Ley de Defensa Nacional, 2002.	La Ley de Defensa Nacional apunta a un regreso de la antigua noción de seguridad nacional, con énfasis en las instituciones del Estado; Supervisión civil muy débil; Mejoría de la Policía Nacional; Mejoría en la Planificación, e.j., declaración de objetivos e indicadores para la evaluación.
México	Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, con los cambios constitucionales consecuentes y cambios administrativos.	Reorganización; Creación del Ministerio Federal de Seguridad Pública, 2000; Creación de la Policía federal Preventiva, y de la Policía Federal de Investigaciones, Mejoría del sistema nacional de información; Prioridad en la inversión en tecnología y computación (más que en formación); Incremento de los arrestos y de la población en las prisiones; Incremento del papel de los militares; Una débil evaluación del plan.
Estados Unidos	Ley Patriótica de EE.UU., octubre 2001; Departamento de Homeland Security, junio 2002.	Reorganización extensiva en ejecución, con numerosos problemas y atrasos; Reorganización interna y reformas en la CIA, FBI y Defensa; Seguimiento y selección activa a la comunidad de inmigrantes, especialmente muchachos jóvenes árabes; Tensiones con los grupos de derechos humanos.

Es evidente, la preocupación que existe en los temas de seguridad, tanto nacional como pública, además de que las medidas son, en cierta forma, similares. Lo que llama la atención es la falta de planes objetivos claros que permitan establecer parámetros confiables para realizar evaluaciones fuertes y retroalimentar el proceso.

Algunos países ponen mayor énfasis en la prevención que otros, lo preocupante es que se trate de un énfasis más simbólico que real, lo que es difícil de analizar ante la falta de resultados y evaluaciones. En México, además de la Ley de Seguridad Nacional contamos con la Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 11 de diciembre de 1995) que busca lograr dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, en lo que aún no se ha logrado dicho objetivo. Asimismo, a partir, de esta reorganización se crean supersecretarías, tanto a nivel federal como estatal, encargadas de la seguridad pública que, actualmente, se encuentras, "reforzadas" con la intervención del ejército en sus labores de seguridad y combate al crimen organizado.

3. Tendencias legislativas de seguridad y justicia en México

3.1 Intervención del ejército en la seguridad pública

En el año 2006, la primera acción del presidente Calderón, en México, fue movilizar al ejército para el combate al crimen organizado, que sin duda ha rebasado a las instituciones estatales, no sólo por su amplia operación y violencia en el territorio nacional, sino sobre todo por la enorme corrupción que se encuentra infiltrada en todas las esferas del poder político. "Por cada dos sicarios se detuvo a un funcionario, lo que da una idea de la intensidad de la relación entre el mundo criminal y el oficial. Aunque no se especifica la jerarquía de los funcionarios otras fuentes muestran que sólo se procesó a aquellos de las escalas inferiores"[16].

Desde tiempo atrás, en México la participación de los militares en la vida política se ha incrementado en muchos sentidos. "Problemas de corrupción e ineficacia de la policía en todo México ha llevado a los políticos a involucrar a los militares directamente, en operaciones antidroga, al igual que indirectamente, con la presencia de oficiales militares retirados o de baja laboral formando parte de los comandos de policía"[17].

Han existido diversas objeciones por la incorporación del ejército en las acciones de seguridad pública. Al respecto, en 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad contra la ley de coordinación en materia de seguridad pública que, incluye en el Consejo de seguridad pública al ejército y la marina. El criterio sostenido por la Corte fue que:

> Este problema puede presentarse en los siguientes términos: ¿es posible que los secretarios de Defensa y de Marina puedan participar en funciones públicas diversas a las que tengan conexión con la disciplina militar que, por lo demás, no sean de carácter consultivo? Esta pregunta se contesta en sentido afirmativo en la resolución, ya que, como se advirtió, se abrió una cadena argumental distinta a la atendida en el párrafo anterior. En este caso, lo que tenemos es que la Suprema Corte de Justicia estimó, en sus propias palabras, que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares estarán constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.
> En este sentido, la Corte autorizó que las fuerzas armadas realicen en tiempos de paz actividades que no "tengan exacta conexión con la disciplina militar", si se cumplen las siguientes condiciones: 1) que la invocación de apoyo a la fuerza militar sea para apoyar a las autoridades civiles; 2) que la invocación sea a petición expresa de las autoridades civiles; 3) que el apoyo que presten se realice sin usurpar la esfera de competencia de las autoridades civiles; 4) que la intervención se encuentre circunscrita al orden constitucional y 5) que se realice con el más escrupuloso respeto a las garantías individuales[18].

Es decir, aunque existe cierta discrepancia sobre la legalidad de la intervención militar en la seguridad pública, el criterio sostenido, incluso por la Suprema Corte, es que esa intervención es viable

[16] AGUAYO QUEZADA Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, México: Editorial Aguilar, p. 171. En México se denomina sicario al que pertenece a las estructuras de seguridad de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.
[17] DAMMERT Y BAILEY, ob cit, p. 28.
[18] COSSÍO D. José Ramón, "Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas" en Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR, Sexta época, número 4, PGR, México, 2002, p. 82. La resolución puede verse en *Seguridad Pública*, serie Debates Pleno, México, SCJN, 1996.

siempre que se cumplan los requisitos anteriores. Actualmente dicho criterio se ha elevado a rango de jurisprudencia, en el siguiente sentido:

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdalena.

A la fecha los operativos desarrollados han tenido diversos resultados. Por un lado, una confrontación más violenta y visible con los carteles de la droga. Por otro, un incremento en el sentimiento de inseguridad, ya que hay ciudades y pueblos que han sido sitiados por el ejército con el consiguiente despliegue operativo.

En principio es importante considerar que los delitos denunciados, en general, son pocos, por razones como la desconfianza y la ineficacia de dichas denuncias. En tanto que, la percepción de inseguridad es alta y generalmente mayor al índice real de criminalidad.

Tabla 1. Denuncia de los delitos, 2004	
Concepto	**Total**
Denunció el delito ante el Ministerio Público (%)	23.0
Motivos para no denunciar	
Es una pérdida de tiempo	35.0
Desconfianza de la autoridad	18.0
No tenía pruebas	14.0
Delitos en los que se inició la averiguación previa	20.0

Fuente: Aguayo Quezada Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, México: Editorial Aguilar, p. 150

Tabla 2. Percepción de la Inseguridad, 2006	
Concepto	**%**
Personas que se sienten inseguras en la ciudad que viven	72.5
Personas que se sienten inseguras en la entidad que viven	71.1
Personas que se sienten inseguras en el municipio en que viven	57.0
Principales lugares donde se sienten inseguras	
Transporte público	78.2
Calle	73.8
Carretera	60.2
Mercado	63.3
Automóvil	51.7
Centro comercial	50.5
Modificaron sus hábitos por temor a la inseguridad	
Usar joyas	56.0
Salir de noche	49.1
Llevar dinero en efectivo	45.4
Tomaron medidas contra la inseguridad	22.0
Colocar cerraduras	27.2
Colocar rejas o bardas	17.5
Acciones conjuntas con los vecinos	14.7
Consideran que en el último año los delitos...	
Aumentaron	46.8
Siguen igual	38.0
Disminuyeron	10.0

Encuesta en las siguientes zonas urbanas: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Cuernavaca, Culiacán, Chihuahua, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Nuevo Laredo, Oaxaca, Toluca y Villahermosa.
Fuente: Aguayo Quezada Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, 1ª edición, México: Editorial Aguilar, p. 151

Otros estudios advierten que, efectivamente son muy pocos los casos que se procesan y concluyen con sentencia condenatoria y, menos aún, en los que se logra la reparación del daño. “En 2000 la tasa de consignación en asuntos de competencia local en México fue de 11.4 por cada 100 delitos denunciados”. En tanto que sólo 25 de cada 100 delitos eran denunciados, de los cuales sólo se concluye la investigación en 18.25%, “lo que significa que en apenas 4.5% del total de los hechos aparentemente delictivos se llega a concluir una investigación”[19].

Por otra parte, antes del inicio del presente sexenio (diciembre 2006), en el combate al narcotráfico, algunos resultados fueron:

[19] ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2004), Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México, FCE, CIDAC, México, p. 219.

Tabla 3. Aseguramiento de drogas ilícitas por sexenio, 1995-2006 (1)						
Concepto	**Marihuana (Ton)**	**Cocaína (Ton)**	**Goma de opio (Kg)**	**Heroína (Kg)**	**Psicotrópicos (unidades)**	**Vehículos asegurados (unidades)**
1995- 2000 (2)	7,422.90	161.40	2,182.30	1,361.80	8,188,335.00	20,101
2001-2006 (3)	10,399.10	135.30	1,788.83	1,753.70	56,522,288.00	12,170
Variación (%)	40.09	-16.17	-18.03	28.78	590.28	-39.45

(1) Incluye vehículos terrestres, aeronaves y embarcaciones
(2) Total de drogas aseguradas de 1995 a 2000
(3)Total de droga asegurada de 2001 al 31 de julio de 2006
Fuentes: Carlos Flores, 2006 en Aguayo Quezada Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, México: Editorial Aguilar, p. 171.

Tabla 4. Detenidos por delitos contra la salud por sexenio, 1995-2006			
Concepto	**Total**	**Nacionales**	**Extranjeros**
1995-2000 (1)	64,327.00	63,126.00	1,246.00
2001-2006 (2)	73,668.00	72,825.00	843.00
Variación (%)	14.44	15.36	-32.34

(1) Total de detenidos de 1995 a 2000
(2) Total de detenidos de 2001 al 31 de julio del 2006
Fuentes: Carlos Flores, 2006 en Aguayo Quezada Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, México: Editorial Aguilar, p. 171.

Una realidad que, actualmente, causa consternación entre la sociedad y, desde luego, es utilizado por los medios no siempre con objetividad, tiene que ver con las ejecuciones relacionadas con el narcotráfico.

Tabla 5. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada, 2004-2007 (1)	
Año	**Ejecuciones**
2004	1,200
2005	1,600
2006	2,120
2007	1, 456

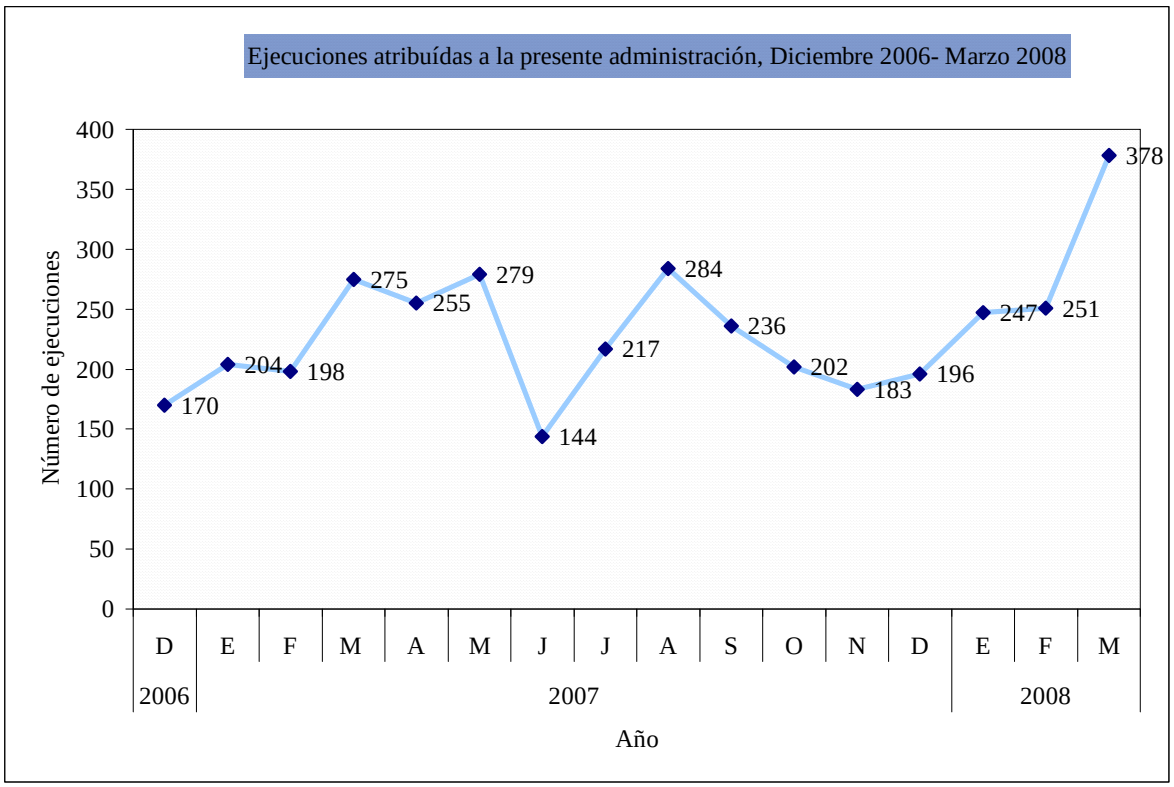
(1) Hasta el 27 de julio de 2007
Fuentes: Citando a un documento de la PGR, 29 de Julio de 2007 en Aguayo Quezada Sergio (2007). El almanaque mexicano 2008, México: Editorial Aguilar, p. 173

El último dato que fue posible consultar, antes de concluir este trabajo, es el siguiente:

Tabla 6. Ejecuciones relacionadas con el narcotráfico, 2006 –2008 (1)	
Año	**Ejecuciones**
2006	170
2007	2,773
2008	876

(1) Desde el 1º de diciembre del 2006 al 31 de marzo del 2008, que corresponde al sexenio del Presidente Calderón.
Fuente: *Milenio el portal*, "El mes más violento del sexenio 2378 ejecutados en marzo", año 1, número 29, Martes 1 de abril de 2008, Edición Xalapa, México, p. 07.

Lo que muestra la siguiente tendencia mensual de dichas ejecuciones. Hay que observar que el mes de marzo de 2008 fue el de mayor número de muertes y que el número mensual, en lo que va del sexenio, es preocupante, sobre todo, porque visibiliza una violencia a la que no estamos acostumbrados, además de que algunas de esas ejecuciones se realizan en lugares públicos y sumamente concurridos.



Fuente: *Milenio el portal*, "El mes más violento del sexenio 2378 ejecutados en marzo", año 1, número 29, Martes 1 de abril de 2008, Edición Xalapa, México, p. 07.

Es interesante reparar en las discrepancias entre la tabla 5 y la 6 de las personas ejecutadas en estas acciones e insistir en la necesidad de contar con estadísticas confiables para este análisis y, por supuesto, el diseño de políticas públicas que contemplen como un elemento sustancial a la evaluación.

3.2 Políticas internacionales de lucha contra el narcotráfico y la ley contra la delincuencia organizada de México

El crimen organizado es una realidad compleja y trasnacional que ocupa un lugar relevante en las estrategias globales y regionales. La globalización ha propiciado nuevas formas de criminalidad que requieren de la cooperación internacional para combatirlas. En este sentido ha sido necesaria la colaboración entre las naciones para el combate a dicha criminalidad. Así tenemos que:

> El 13 de diciembre de 2000, México suscribe en Palermo, Italia, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios contra la Trata de Personas y contra el Tráfico de Migrantes. La Convención proporciona un marco jurídico para facilitar la cooperación internacional en la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de delitos graves, cometidos por grupos delictivos organizados. Los protocolos complementarios fueron negociados por más de dos años en la sede de las Naciones Unidas en Viena. Posteriormente, la Convención y sus protocolos fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU el 15 de noviembre de 2000[20].

Estos acuerdos internacionales responden a la necesidad de combatir coordinadamente este fenómeno, ya que las "organizaciones criminales que antaño se dedicaban a actividades delictivas muy específicas, con alcances locales limitados, hoy han logrado diversificar sus actividades, blanquear y ocultar el producto de éstas, contar con un amplio poder para corromper y, sobre todo, aprovechar la división jurisdiccional entre estados para evadir la justicia"[21].

La criminalidad organizada tiene la posibilidad de doblegar a las instituciones públicas por razones diversas. Por su fortaleza organizacional, por las cantidades millonarias de sus operaciones, por la infiltración en los organismos de combate y control, por su vinculación a los más altos niveles políticos del país. Las consecuencias de esta criminalidad son diversas y poco alentadoras. Por un lado, crean un sentimiento de inseguridad creciente entre la población pero, por otro, y más grave aún, a nivel internacional dan la imagen de un México inseguro y a merced de los delincuentes, lo que ocasiona importantes costos económicos y políticos para el país.

Respecto a los costos del delito, José María Rico señala que, entre otros, tenemos:

> …las medidas de prevención adoptadas en el plano individual (instalación de rejas o sistemas de alarma, recurrir cada vez más a servicios privados de seguridad, etc.) y del sistema penal; la pérdida de productividad por las actividades que dejan de realizarse por temor al crimen o por el trabajo que el infractor podría realizar; y los efectos negativos sobre la balanza de pagos del país, en la medida en que el aumento de la delincuencia junto con un elevado

[20] www.sre.gob.mx/ape/fo6/delincuencia5.htm
[21] IBARROLA NICOLÍN, Eduardo, "La convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR-UNAM, no. 120, México, 2002, pp. 137 - 138.

sentimiento de inseguridad pueden desestimular y alejar las inversiones y el turismo, importantes fuentes generadoras de divisas[22].

Por ello es indispensable que los mecanismos de control y combate sean eficientes y logren resultados positivos y confiables tanto en el interior, como en el exterior, el problema para México es que la visión actual es cada vez más violenta y no se reconocen los posibles avances por la falta de datos confiables y objetivos.

Las características fundamentales de organización y permanencia es lo que le da una naturaleza diferente a la criminalidad organizada es que tiene carácter transnacional y se organiza para lograr importantes beneficios económicos. Por esta razón, algunos teóricos han distinguido a esta criminalidad del terrorismo, que tiene fines ideológicos y políticos, aunque también se desarrolla en forma organizada[23]. Pese a ello, en México, el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada incluye al terrorismo como uno de los tipos penales que pueden actualizarse dentro de dicha delincuencia.

Para Andrade, además de la permanencia, lo que caracteriza a la delincuencia organizada es "…una estructuración de actividades entre quienes participan en la comisión del fenómeno delictivo, dividiéndose el trabajo, asignándose tareas y muchas veces llegando a una jerarquía en donde hay un jefe, mandos intermedios y luego operadores de base"[24].

Por estas características es que en otras ocasiones he sostenido que la delincuencia organizada más que un tipo penal es un ambiente delictivo, es decir, un escenario específico en el cual se lleva a cabo la criminalidad, por lo que lo más coherente sería considerarlo como agravante del delito y como elemento sustancial para otorgar ciertas prerrogativas, a la autoridad, para su persecución. Sin embargo, esta opinión no es la dominante en México, ya que además de incorporarlo a la ley federal como tipo penal autónomo, con sanciones específicas, independientemente del delito o los delitos que se cometan dentro de dicha organización; la Corte ha sostenido que es un tipo independiente y que por tanto, no se vulnera el artículo 23 constitucional que prohíbe sancionar dos veces por el mismo delito.

El citado artículo 2 de la ley federal contra la delincuencia organizada establece que: "Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada". Las actuales reformas constitucionales, además, incorporan dicho tipo penal (incorrectamente) en el texto constitucional (artículo 16 reformado).

Hasta el momento se ha procurado resolver la criminalidad organizada con mecanismos de política criminal, fortaleciendo la seguridad pública y las atribuciones de las autoridades encargadas de combatirla,

[22] RICO, José María y CHINCHILLA, Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. Siglo veintiuno, México, p. 39.
[23] BÚNSTER, Álvaro (1996), "La Delincuencia Organizada ante el Derecho". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. No. 87, Septiembre –Diciembre 1996, pp. 757-769.
[24] ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (1996), *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, UNAM-Senado de la República, México, 1996, p.18.

aunque en ello también se incurre en excesos cuando a los probables responsables de estos hechos, al enfrentarse al procedimiento penal, se les reduce drásticamente su esfera de derechos y garantías. Lo que ha dado lugar al llamado "Derecho penal del enemigo"[25]. En opinión de Luis de la Barreda es "inaceptable la instauración de un régimen de excepción para la delincuencia organizada: rompe con el principio de igualdad de todos ante la ley y da al traste con la protección universal de las garantías constitucionales"[26].

Desde otra perspectiva es innegable que existen ilícitos que han rebasado en mucho a las instituciones establecidas, como es el caso del narcotráfico en nuestro país o del terrorismo en los Estados Unidos que salen de este ámbito para convertirse en prioridades de seguridad nacional. Respecto de los cuales es creciente el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, en donde el papel de los medios de comunicación ha sido fundamental.

Roberto Bergalli e Iñaki Rivera consideran que:

> Una nueva variable orienta el proceso: el miedo. En efecto, éste hace que se perciba que el delincuente, ahora, está en cualquier sitio: en la calle, en la casa, en la familia, o en los altos cargos. Tal y como Lea afirma, a través de una cita de Young, el "otro" está en todas partes y no se restringe a delincuentes y a extraños. Se verifica, así, lo que es denominado como una *fragmentación en la comunidad local de la certidumbre y la confianza*[27].

Esta situación, al igual que la corrupción, son factores decisivos para explicar las medidas actuales de lucha contra la criminalidad, en México. Por ello, he afirmado que las transformaciones en el derecho penal, que busca hacer frente a la criminalidad organizada, se refieren fundamentalmente a la selección de los destinatarios de la norma penal: *los enemigos,* frente a los ciudadanos. Esta personificación de la justicia (ya no igualdad) tiene consecuencias tanto para la presunción de inocencia, como para la determinación de responsabilidad y el merecimiento de pena. Pero esta situación más que una transformación es una discusión de política criminal que no incide en los aspectos dogmáticos, ya que constituye una desviación del derecho penal liberal y democrático.

Lo más evidente es que los mecanismos procesales se vuelven autoritarios y extremadamente peligrosos, ya que carecen de controles inmediatos. Entre ellos encontramos, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las siguientes: Intervención de comunicaciones, detención por sospecha, arraigo, transacción del derecho penal, agentes infiltrados. Que, además, responden a políticas internacionales de combate al crimen organizado y el terrorismo internacional. Pero, por otra parte, han sido reiteradas en la reciente reforma constitucional y no solamente para temas de delincuencia organizada.

Es importante precisar que para algunos autores, entre ellos Augusto Sánchez, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, (20 de diciembre de 1988, Viena, Austria), viene a fijar los principios del control formal posmoderno transnacional.

---

[25] CONTRERAS, Rebeca. *La justicia penal supranacional, op cit*., 302 p.
[26] DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, " Una iniciativa ambiciosa… y riesgosa" en *Seguridad Pública (voces diversas en un enfoque multidisicplinario)*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 163.
[27] BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki. "Presentación" en Lea, John. *Delito y Modernidad, nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*, Ediciones Coyoacán, México, 2006, p. 25.

Los países firmantes de este convenio (entre ellos México), "pierden su soberanía jurídica, no sólo en lo relacionado con *delitos de narcotráfico*, sino sobre cualquier otro tipo de *delitos organizados*, aunque estos tengan carácter *político*, porque la Convención prohíbe, que a un delito se le dé este carácter, aunque en derecho lo sea"[28]. Con esta Convención, afirma Sánchez, se invierte toda la racionalidad jurídica de la modernidad en relación a la territorialidad de la ley y a los principios generales del derecho.

Deriva de ello, una serie de principios, que constituyen a ese 'nuevo' o 'moderno' derecho penal. Y que, en opinión de Sánchez Sandoval[29] configuran un derecho penal posmoderno transnacional y que son los siguientes:

a) Incriminación penal por sólo sospecha.
b) Utilización de la analogía en materia penal.
c) Discrecionalidad de las autoridades.
d) No utilización de beneficios penitenciarios.
e) No prescripción de la acción penal, ni de la pena.
f) Negación del concepto teórico de delito político.
g) La carga de la prueba es para el acusado.
h) Competencia jurídico-penal transnacional.
i) Extradición universal.
j) Eficacia extra-territorial de sentencias extranjeras.
k) Traslado internacional de testigos.
l) Apropiación de los decomisos en función de su territorialidad.
m) Negación del carácter fiscal de un delito.
n) Utilización de agentes infiltrados.

Estos principios derivados de la Convención son utilizados en las legislaciones internas de diversas formas, cada una de las cuales requiere una revisión cuidadosa de su constitucionalidad y apego a los derechos fundamentales.

[28] SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, "La política criminal transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados" en *Política criminal: La reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*, UNAM posgrado Derecho, México, 2003, p. 4.
[29] *Ibid*, p.p. 4 a 8.

3.3 Garantías procesales en materia penal

En la gaceta del Senado de la República, del jueves 13 de diciembre de 2007, número 176, se publicó el decreto de fecha 10 de diciembre de 2007 con el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución federal mexicana en materia de seguridad y justicia, posteriormente, se discutieron algunos puntos y se modificó la redacción original de un párrafo del artículo 16.

Tras varios años de discusión se aprobaron las reformas al sistema de justicia en México, sólo a nivel federal. Actualmente (abril 2008), se encuentra en discusión en las legislaturas locales para su aprobación y eventual puesta en vigor. Dichas reformas contemplan diversas figuras que son indispensables para la vida democrática del país, como es la presunción de inocencia, los juicios orales, formas alternativas de solución de conflictos.

En el tema de las garantías procesales, sin embargo, se mantiene un régimen de excepción, fundamentalmente, para la criminalidad organizada que, *peligrosamente* se deja bastante flexible para utilizarlo en distintos ámbitos. Tal es el caso del arraigo que en estas reformas se autoriza por cuarenta días, pudiendo prorrogarse hasta por ochenta, "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" (artículo 16 reformado, párrafo VII, de la Constitución federal). Lo que sin duda implica una privación excesiva de la libertad sin que existan datos suficientes que permitan demostrar la comisión de un hecho delictivo y la probable responsabilidad, ya que se puede arraigar incluso a testigos, además de que si los datos anteriores existieran, entonces se procedería a la consignación ante la autoridad judicial competente. En México, el arraigo se ha convertido en una práctica deformada de privación de libertad, sin control judicial, con dudosas condiciones de internamiento o vigilancia de las personas, generalmente utilizada en temas de delincuencia organizada, aunque la reforma en comento no lo restringe a esos casos, así que es procedente en cualquier investigación.

A pesar de que la Suprema Corte, en diversas ocasiones ha considerado al arraigo como violatorio de garantías, en la multicitada reforma se mantiene esta disposición. Al respecto podemos consultar el siguiente jurisprudencial.

> **ARRAIGO DOMICILIARIO PREVISTO EN EL NUMERAL 12 DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA APLICACIÓN DE ESTA MEDIDA VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LIBERTAD PERSONAL PREVISTAS EN LOS PRECEPTOS 14, 16 Y 18 A 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**
>
> El dispositivo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada contempla la figura del arraigo domiciliario con una doble finalidad, por una parte, facilitar la integración de la averiguación previa y, por otra, evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse contra el indiciado; sin embargo, su aplicación conlleva a obligarlo a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora, sin que tenga oportunidad de defensa, y sin que se justifique con un auto de formal prisión, hasta por el término de noventa días; por tanto, esa medida es violatoria de las garantías de legalidad, de seguridad jurídica y, primordialmente, de la de libertad personal consagradas en los artículos 14, 16 y 18 a 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 172/2007. 15 de noviembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Manuel Román Franco. Secretario: Daniel Guzmán Aguado.

En este sentido, existen amplias facultades para la investigación y persecución del delito que, sin duda, chocan con los derechos y garantías más elementales del procedimiento penal.

4. La ley es sólo el principio: Reflexión en torno a la operación estatal y municipal de las reformas de seguridad y justicia en México.

En mi opinión, en México se está trabajando arduamente en el combate al crimen organizado y el avance en seguridad, sin embargo el enfoque no parece ser el más atinado. Es un tema urgente que debe ser atendido, ello es innegable, pero se deja de lado la visión integral y de largo plazo del problema. Lo inmediato ha sido meter en control a las organizaciones criminales y antes que eso, a las propias corporaciones de seguridad, pero lo más importante aún no se ha hecho: apostar por políticas sistémicas y estratégicas de prevención y participación ciudadana. Pues,

> En efecto, hoy, y aun cuando la principal demanda de la sociedad es la seguridad, no existe una política criminológica nacional en donde coincidan los esfuerzos de los municipios, los estados y el Gobierno Federal. No existe ni siquiera un esbozo de documento en el cual se plasme el mapa nacional en materia criminal y las políticas adoptadas para enfrentar los delitos en cada una de las regiones, de las colonias, de los pueblos o de los municipios, con definición de proyectos productivos, educativos, deportivos, de salud y de inversión privada.
> La seguridad no es un problema de policías y delincuentes, sino de inversión, educación y recreación. Si se identifica una región con alta delincuencia paralelamente a las acciones policiales que deban planearse es indispensable promover la participación ciudadana en eventos deportivos, educativos y fuentes de empleo estables[30].

Esto sigue siendo una realidad que, además, está inmersa en un amplio debate partidista, postelectoral, que divide a la sociedad mexicana y que representa un grave obstáculo, en principio, para poner en perspectiva los alcances y avances en materias diversas, entre ellas la del combate a la criminalidad.

El problema más recurrente es que esa criminalidad cada vez está más cerca de los ciudadanos con ejecuciones diarias, operativos militares y un aumento indiscriminado en la venta al menudeo de todo tipo de drogas. Con policías estatales inexpertas, ineficaces o corruptas y con una fuerte improvisación en los ámbitos municipales, además de los también frecuentes enfrentamientos entre la policía civil y las fuerzas del ejército que se ocupan del control de la criminalidad, en ciertas regiones del país.

El escenario es ambivalente y confuso porque son necesarios mecanismos eficientes de control, pero a la vez, es indispensable no desdeñar los principios democráticos del estado de derecho que garantizan el respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

[30] CASTILLEJOS ESCOBAR, Marcos y CASTILLEJOS CERVANTES, Humberto, "México y los retos de la delincuencia organizada" en Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR, Sexta época, número 4, PGR, México, 2002, p. 57.

Conclusiones

Por tanto, la distinción entre seguridad pública y seguridad nacional sigue siendo ambigua e indefinida, me parece que se puede "rastrear" por la estrategia de combate a la criminalidad que cada estado selecciona. En mi opinión, la intervención del ejército es un elemento clave para marcar la línea entre seguridad pública y seguridad nacional, sobre todo por las estrategias y acciones que utiliza y que, en ocasiones, no son las más adecuadas para el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos.

Por influencia de la posición estadounidense, existe una fuerte tendencia al llamado derecho penal del enemigo que marca la diferenciación entre el trato a los ciudadanos y el que se da a los "enemigos", que al final puede ser cualquiera y que representa un régimen de excepción que, en México, parece estarse acomodando cada vez más.

El combate a la criminalidad requiere de un plan estratégico que involucre a los diferentes actores presentes en los temas de seguridad. En seguridad pública, el primer paso es entenderla no sólo como actividad policial, sino sobre todo como gestión para la prevención del delito. En todos los ámbitos de la seguridad pública debe imperar una visión preventiva que nos permita modificar la percepción de los problemas sustantivos de seguridad. Otro elemento clave es la legalidad, delimitar competencias y responsabilidades que posibiliten una rendición de cuentas transparente, en todos los ámbitos y niveles de gobierno.

El miedo y la percepción de inseguridad ciudadana, al igual que la corrupción, son factores decisivos que permiten explicar las medidas actuales de lucha contra la criminalidad, en México.

Son innumerables los elementos que ayudan a evaluar los resultados del combate a la criminalidad, sin embargo, la falta de datos objetivos y confiables es el primer obstáculo que hay que sortear. Esos elementos se pueden agrupar en ejes diversos, tales como:

- Personas detenidas, bandas desmembradas, droga y armas aseguradas, pero también con el seguimiento de estas acciones y el resultado final del proceso penal.
- Un balance del saldo en muertes de integrantes de las organizaciones criminales, así como de autoridades civiles y militares, pero también de las víctimas inocentes, porque ello nos dará una idea de si efectivamente esta violencia es necesaria y el saldo a favor es mayor o sólo se trata de estrategias mercadológicas para convencer a los ciudadanos de que las acciones seguidas son efectivas (derecho penal simbólico).
- Incremento o decremento de la inseguridad ciudadana: tanto real como simbólica.
- Resultados objetivos de la lucha contra el narcomenudeo, el consumo de drogas y las adicciones.
- Disminución de la corrupción y fortalecimiento de la transparencia no sólo por la expedición de leyes, sino sobre todo por la operación eficaz de estos fenómenos. Un dato contundente es el número de autoridades involucradas con el crimen organizado que han sido descubiertas.

- Cifras y operaciones de lavado de dinero y financiamiento del crimen organizado para campañas electorales y "posiblemente" para movimientos sociales radicales.
- Imagen de México hacia el exterior e impacto económico de los temas de seguridad.
- Fortalecimiento o disminución de garantías individuales y violación a derechos humanos ante un régimen de excepción para el combate al crimen organizado.
- Papel de los medios e instalación de una cultura de violencia cotidiana, lo que en ciertas regiones del país es frecuente.

Fuentes

AGUAYO QUEZADA, Sergio (2007). *El almanaque mexicano* 2008, México: Editorial Aguilar.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (1996), *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado,* UNAM-Senado de la República, México.

BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki (2006), "Presentación" en Lea, John. *Delito y Modernidad, nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda,* Ediciones Coyoacán, México.

BÚNSTER, Álvaro (1996), "La Delincuencia Organizada ante el Derecho". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. No. 87, Septiembre –Diciembre, pp. 757-769.

CASTILLEJOS ESCOBAR, Marcos y CASTILLEJOS CERVANTES, Humberto (2002), "México y los retos de la delincuencia organizada" en *Revista Mexicana de Justicia*, los nuevos desafíos de la PGR, Sexta época, número 4, PGR, México, p.p. 49 a 63.

CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca (2004). *La justicia penal supranacional (el establecimiento de la corte penal internacional)*, Universidad de Xalapa-Arana Editores, Xalapa, México.

CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca (2006), *La tutela penal de bienes jurídicos*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.

CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca Elizabeth (2006), "Los retos de la política criminal en México" en *Los retos del derecho en el México de hoy*, Universdidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Veracruzana, Gobierno del Estado de Michoacán, México, p.p. 39 a 61.

CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca y CONTRERAS LÓPEZ, Miriam (2007), *Derecho penal y globalización: ¿Un cambio de paradigma?*, Arana Editores, CONACYT, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.

COSSÍO D. José Ramón (2002), "Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas" en *Revista Mexicana de Justicia*, los nuevos desafíos de la PGR, Sexta época, número 4, PGR, México, p.p. 66 a 82.

DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coordinadores). (2005), *Seguridad y reforma policial en las Américas (Experiencias y desafíos)*, México: siglo XXI editores.

DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis (2005), "Una iniciativa ambiciosa… y riesgosa" en *Seguridad Pública (voces diversas en un enfoque multidisicplinario),* Porrúa, México.

IBARROLA NICOLÍN, Eduardo (2002), "La convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR-UNAM, no. 120, México, pp. 137-148.

Milenio el portal, "El mes más violento del sexenio 2378 ejecutados en marzo", año 1, número 29, Martes 1 de abril de 2008, Edición Xalapa, México, p. 07.

RICO, José María y CHINCHILLA, Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (2001), *La expansión del derecho penal (aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales),* 2ª ed., Civitas, Madrid.

SALAZAR, Ana María (2002), *Seguridad Nacional Hoy (el reto de las democracias)*, Nuevo Siglo Aguilar, México.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (2003), "La política criminal transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados" en *Política criminal: La reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*, UNAM posgrado Derecho, México, p.p. 1 a 11.

ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo (2006), *La militarización de la seguridad pública en México (1994-1998)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, FCE, CIDAC, México.

Legisgrafía

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, (20 de diciembre de 1988, Viena, Austria).

Decreto de fecha 10 de diciembre de 2007, publicado en la gaceta número 176, del Senado de la República, del jueves 13 de diciembre de 2007, México.

Ley Federal contra la delincuencia organizada de México (1996).

Ley de Seguridad Nacional de México (D.O.F. 31 de enero de 2005).

Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (D.O.F. 11 de diciembre de 1995).

Jurisprudencia

ARRAIGO DOMICILIARIO PREVISTO EN EL NUMERAL 12 DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA APLICACIÓN DE ESTA MEDIDA VIOLA LAS

GARANTÍAS DE LEGALIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LIBERTAD PERSONAL PREVISTAS EN LOS PRECEPTOS 14, 16 Y 18 A 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Registro No. 170555.
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Enero de 2008
Página: 2756
Tesis: I.9o.P.69 P
Tesis Aislada
Materia(s): Penal

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

Registro No. 192080
Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XI, Abril de 2000
Página: 549
Tesis: P./J. 38/2000
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

Páginas web

www.sre.gob.mx/ape/fo6/delincuencia5.htm

http://www2.scjn.gob.mx/ius2006