

Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco

MEMORIAS

José Luis Munguía Cardona
Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Rosana Ruiz Sánchez

Coordinadores

SIMPOSIO
RETOS DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO
POLICIAL EN JALISCO

Memorias



JOSÉ LUIS MUNGUÍA CARDONA
CYNTHIA PATRICIA CANTERO PACHECO
ROSANA RUIZ SÁNCHEZ
(COORDINADORES)

SIMPOSIO
RETOS DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO
POLICIAL EN JALISCO

Memorias

MÉXICO
2013



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

Primera edición, 2013



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

D.R. © 2013, Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Av. de la Paz 2453, Col. Arcos Sur
C.P. 44140 Guadalajara, Jalisco
Tel. 3134-2208 / 3134-2222 / 3134-2200 / Ext. 8801
www.udgvirtual.udg.mx

 **UDGVIRTUAL**® es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

ISBN 978-607-450-903-8

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Presentación	11
José Luis Munguía Cardona	
Introducción	13
Rosana Ruiz Sánchez	
Ceremonia de inauguración	17
CONFERENCIA INAUGURAL	35
<hr/>	
El mando único en Colombia	37
John Manuel Peña Cortés	
PANEL. MANDO ÚNICO POLICIAL	61
<hr/>	
Seguridad pública: del “nuevo modelo” de mando al darwinismo policial	63
Alberto Erubiel Tirado Cervantes	
El derecho humano a la seguridad pública	77
Felipe de Jesús Álvarez Cibrián	
Mando único policial en Jalisco	82
Laura Arvizu Pérez, Vianney Íñiguez González, José Luis de la Mora Gálvez, Alicia Ornelas Aguayo, Carmen Julia Prudencio González, Rosana Ruiz Sánchez y Marcela Sinaí Villalpando Barrios	

PANEL. DESAFÍOS EN JALISCO EN LA SEGURIDAD CIUDADANA 115

La seguridad ciudadana 117
Pedro Javier Carrasco Rueda Quijano

Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco 121
Marcos Pablo Moloeznik

Desafíos de la seguridad ciudadana en Jalisco 151
María Esther Avelar Álvarez, María del Consuelo Delgado González,
Jaime González Ángel, José Guadalupe González Plascencia,
Raymundo René Hurtado Buendía, Teresa Reyes Carrillo y Rosana
Ruiz Sánchez

Desafíos de la seguridad pública en el estado de Jalisco 190
María Esther Avelar Álvarez, María del Consuelo Delgado González,
Jaime González Ángel, José Guadalupe González Plascencia,
Raymundo René Hurtado Buendía, Teresa Reyes Carrillo y Rosana
Ruiz Sánchez

Marco jurídico del sistema de participación ciudadana en seguridad pública 205
María Esther Avelar Álvarez, María del Consuelo Delgado González,
Fernando Falcón López y Rosana Ruíz Sánchez

PANEL. POLITICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA 255

Transparencia y seguridad pública 257
Miguel Castillo Martínez

Políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales 264
David Javier Baeza Tello

Derecho de acceso a la información y protección de datos personales en el marco de la seguridad ciudadana. Examen de ponderación de derechos o el test de la prueba de daño	268
Alfonso Hernández Godínez y Mario Alberto Beas Olvera	
Políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales	296
José Guillermo García Murillo	
Relatoría	307

PRESENTACIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos es una aproximación inicial a una de las políticas públicas instrumentadas para hacer frente al complejo fenómeno de la violencia delincriminal en México, y en específico en Jalisco. La necesaria respuesta por parte del Estado para intentar dotar a Jalisco de un mayor ambiente de seguridad se materializó en la adopción del mando único policial como un intento de crear un estado de fuerza unificado, lo cual trae implicaciones que es necesario conocer para dilucidar mejor los alcances y las limitaciones que tendrá esta acción de gobierno en la relación que la sociedad tiene con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Este libro es, además de un texto de referencia académica, la muestra documental del trabajo de tres instituciones torales en la vida democrática de Jalisco: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la Universidad de Guadalajara y el H. Congreso del Estado, que, de manera coordinada, contribuyeron a que el 15 de octubre, en la sede del Poder Legislativo, se realizara el simposio Retos de Seguridad Ciudadana y Mando Único Policial en Jalisco, con el cual se buscó someter al escrutinio público la política que lleva el mismo nombre.

La acción del Estado en un tema tan sensible como la seguridad motiva a generar espacios de deliberación informada que den cuenta a la sociedad en su conjunto de las repercusiones de una reingeniería del gobierno en el área que implica el uso legítimo de la fuerza para salvaguardar el orden público y el respeto a la convivencia pública en paz.

Las autoridades de la máxima casa de estudios de Jalisco, del órgano garante en nuestro estado y del Poder Legislativo, a través de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil, hicieron un esfuerzo por estar a la altura de los retos que enfrentamos al impulsar el análisis, la discusión y disertación con un fin intrínseco: la socialización del tema para que toda la ciudadanía, e incluso los mismos funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la

ley, comprendan los alcances de la política del mando único policial; en otras palabras, con el texto que usted tiene en sus manos le apostamos, además, a garantizar el derecho a la información de la sociedad jalisciense.

Por ello, convocamos a especialistas en la materia para que abordaran la temática desde sus distintas áreas de estudio y se pudiera generar un conocimiento integral que abonara a la comprensión de lo que significa un mando único en materia policial. Tuvimos la presencia de un académico colombiano que compartió la experiencia en ese país con la Policía Nacional de Colombia y que sirvió de referente para conocer los aciertos y fallos que tuvo en su momento esa institución policial; a partir de un trabajo intelectual objetivo se pueden elaborar diagnósticos y evaluaciones alejadas de ánimos, filias y fobias partidistas para contribuir a la generación de conocimiento constructivo que mejore la política pública en el área de seguridad y hacer a un lado la estéril postura de corto plazo de politizar un tema tan importante como éste.

Alexis de Tocqueville, en su libro *La democracia en América*, afirmó que “el amor a la tranquilidad pública es con frecuencia la única pasión política que conservan los pueblos”. Esperamos que esta obra abone a la comprensión de un tema tan trascendente en los tiempos actuales de nuestro país y que seamos las instituciones participantes promotoras de esfuerzos interinstitucionales a favor del ciudadano y la sociedad en su conjunto.

Diputado José Luis Munguía Cardona

INTRODUCCIÓN

Desde hace dos décadas, México presenta una severa crisis de seguridad pública; los retos que afronta son temas abordados por todos los sectores de la sociedad, en virtud de que los hechos delictuosos han trascendido las fronteras.

En nuestro país, es necesario modificar la imagen de las instituciones de seguridad y avanzar en la profesionalización de los organismos policia-cos en aras de fortalecer la confianza de la población y asegurar un mejor desempeño de los cuerpos de seguridad, siempre dentro de un marco de Estado de derecho. El Plan Nacional de Desarrollo plantea una serie de exi-gencias de reformas para garantizar el funcionamiento eficiente de las áreas de seguridad pública, procuración de justicia, administración y ejecución de sanciones, así como fortalecer la participación ciudadana y propiciar, de ese modo, un correcto ejercicio de la vida democrática.

En este contexto, resulta indispensable realizar actividades que nos lle-ven al diálogo, a la reflexión y el análisis entre autoridades de las áreas de seguridad pública y aquellos que no son actores principales, como los orga-nismos no gubernamentales, las universidades, los empresarios, expertos y público en general interesados en los temas de seguridad pública, pero que pueden contribuir a crear cambios significativos o acuerdos sobre la política de seguridad que refuercen las decisiones y legitimen el Estado.

Los vínculos con el Poder Legislativo, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco y el sector académico son muy importantes; las perspectivas intelectuales en materia de seguridad pública, a través de la investigación y la creación de espacios académicos en los que participan expertos y todos los sectores de la sociedad, promovieron el análisis y la iden-tificación de la situación que guarda la seguridad ciudadana, el mando único policial, así como la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales en el marco de la seguridad ciudadana, de ahí que se esté en condi-ciones de proponer y, en su caso, apoyar las acciones del Estado.

La Universidad de Guadalajara, a través del Sistema de Universidad Virtual, junto con el Congreso del Estado de Jalisco y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, organizó el simposio Retos de Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco, que constituyó un foro de discusión con expertos nacionales e internacionales a partir de tres grandes temas:

- El primero: el mando único policial en Colombia, expuesto por un conferencista magistral de ese país, John Manuel Peña Cortés, y un panel de especialistas, con la participación de Erubiel A. Tirado Cervantes, consultor y académico de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México; Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco, fiscal general del estado; Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; y José Luis de la Mora Gálvez, profesor del Sistema de Universidad Virtual.
- El segundo tema, los desafíos en Jalisco en la seguridad ciudadana, estuvo a cargo de Francisco Javier Carrasco Rueda, secretario técnico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco; Marcos Pablo Moloeznik Gruer, profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y Jaime González Ángel, profesor del Sistema de Universidad Virtual. Como conferencista magistral en el tema de seguridad ciudadana y reforma policial en América Latina participó Ernesto López Portillo Vargas, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC.
- El tercer tema, políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales en el marco de la seguridad ciudadana, fue desarrollado por Miguel Castillo Martínez, ex presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública y consejero ciudadano del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán; David Javier Baeza Tello, director general de Enlace de la Comisión Nacional de Seguridad Pública; Alfonso Hernández Godínez, director de

Investigación y Evaluación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; y José Guillermo García Murillo, profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Esta publicación es el resultado del foro académico; en él, el lector encontrará un análisis sobre las políticas públicas nacionales y locales orientadas a combatir la inseguridad, el funcionamiento del sistema policial en América Latina, los antecedentes de la propuesta del mando único en México y de reforma del mando policial en Jalisco; la concepción de seguridad ciudadana en nuestro país y en particular en Jalisco, el papel de la policía y los desafíos en Jalisco en seguridad ciudadana; en materia de transparencia, la rendición de cuentas y protección de datos personales; el marco jurídico que regula la transparencia y rendición de cuentas en materia de seguridad pública y los retos que se enfrentan.

Rosana Ruiz Sánchez



Ceremonia de inauguración

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

La Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso del Estado de Jalisco, la Universidad de Guadalajara, a través del Sistema de Universidad Virtual, y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, el 15 de octubre de 2013, llevaron a cabo el simposio Retos de Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco.

La ceremonia de inauguración tuvo lugar en el patio del Congreso del Estado de Jalisco. Estuvieron en el presídium el diputado Edgar Enrique Velázquez González, presidente de la Mesa Directiva del Congreso; Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco, fiscal general del estado, en representación de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional de Jalisco; el magistrado Antonio Fierros Ramírez, presidente de la Décima Sala Especializada en Justicia Integral para Adolescentes, en representación de Luis Carlos Vega Pánames, magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; el diputado José Luis Munguía Cardona, presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso del Estado; Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; Nauhcatzin Tonatiuh Bravo Aguilar, investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, en representación de Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, rector general de la Universidad de Guadalajara; Manuel Moreno Castañeda, rector del Sistema de Universidad Virtual; general Gustavo Nieto Navarro, jefe del Estado Mayor de la V Región Militar, en representación del comandante de la V Región Militar; Germán Rodrigo Moreira, mayor de Justicia Militar en representación del comandante de la XV Zona Militar; Roberto Alarcón Estrada, coordinador estatal de la Policía Federal en Jalisco; Etna Montoya Sánchez, delegada estatal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); José Bicieg Ocampo, presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco; y John Manuel Peña Cortés, conferencista magistral internacional.



Diputado Edgar Enrique Velázquez González
*Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del
Estado en la inauguración.*

Mensaje de inauguración de las actividades del simposio a cargo del diputado *Edgar Enrique Velázquez González*, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.

Buenos días a todos, honorables miembros del presídium y todos los aquí presentes, sean bienvenidos al Congreso del Estado de Jalisco, a la casa del pueblo. Me complace tener la oportunidad de dar unas palabras en este foro. La seguridad es, sin duda, uno de los temas que más preocupan a los jaliscienses y que amerita una discusión profunda, con información y alternativas. Sólo basta dar un vistazo a las encuestas sobre los temas que más interesan a la población, y siempre el de seguridad se codea con el empleo y el desarrollo económico como los más importantes para la población.

El combate a la inseguridad requiere un modelo institucionalmente sólido, que nazca de analizar las políticas de seguridad que han servido y que no dieron los resultados esperados. En un contexto como el que vive Jalisco es difícil argumentar que un mando único coordinado, centralizado, que ofrezca mejores condiciones de trabajo para nuestros elementos de seguridad, no daría resultados; es decir, un mando único parte de la premisa de que en un contexto como el de México, con un crimen organizado que opera captando policías municipales débiles y aprovechando fallas en materia de coordinación, la centralización es una receta que puede brindar resultados en el corto plazo.

Existen estudios elaborados por distintas agencias internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, que señalan que entre veinticinco y cuarenta por ciento de las policías municipales se encuentran en la órbita de influencia del crimen organizado; es más, según se ha demostrado en la Federación Nacional de Municipios de México que hasta cuatro de cada diez alcaldes son amenazados por el crimen organizado. Es una cifra muy preocupante que refleja, simplemente, que el crimen organizado es un adversario demasiado fuerte, armado y con capacidad económica como para pensar que un municipio puede plantarse en frente de ellos.

Esa es una realidad: en materia de combate al crimen organizado el municipio se encuentra rebasado por todos lados; si vemos dificultadas para lidiar con este problema en municipios con presupuesto con miles de millones de pesos, como en la zona metropolitana de Guadalajara, imaginen al interior

del estado en demarcaciones que sólo tienen para pagar el sueldo de una docena de policías. Ahí está el talón de Aquiles, no cabe duda.

El reto es ir aún más lejos. Según un diagnóstico de la Secretaría de Seguridad Pública en México, la sexta parte de los municipios del país (más de cuatrocientos), llevan una década sin contar con una policía propia; es decir, ya sea el Estado, la Federación, incluso los militares son los que toman las riendas de la seguridad municipal y, en muchos casos, los municipios se quedan sin policías y a merced de las bandas del crimen organizado, que cobran derechos de piso y extorsionan a la población.

Los datos lo dejan muy claro: setenta por ciento de las policías del país se encuentran concentradas en las ciudades “más importantes”, mientras que más de dos mil municipios cuentan con cien uniformados o menos. La realidad de los municipios es negra y hay que atacarla con nuevos esquemas de combate a la inseguridad, que sean innovadores y respondan al contexto de los municipios de este México del siglo XXI.

Sin embargo, si bien la centralización de una policía única hace mucho sentido para enfrentar un reto contra el crimen organizado y el narcotráfico, debemos buscar el equilibrio con policías que actúen de forma competente y tengan cercanía con cada uno de sus barrios. No sería mala idea conjugar una policía única a escala estatal o metropolitana, con policías barriales que dejan lazos con las familias, o que tengan como objetivo la prevención del delito. Los policías de los barrios son fundamentales para generar la confianza de los vecinos a través de la proximidad y la sensibilidad. Debemos buscar mecanismos complejos que nos permitan actuar en distintos contextos y circunstancias. Hay algunos problemas que ameritan la centralización y la unificación; no obstante, hay otros que se combaten mejor desde lo local y a través de la proximidad con el ciudadano y su realidad. Si logramos impulsar un modelo de seguridad ciudadana que aglutine energías, seguramente tendremos más de medio camino recorrido.

A todos felicidades y muchas gracias.

Discurso del diputado *José Luis Munguía Cardona*, presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso del Estado.

Hoy nos reúne un interés compartido por crear un estado más seguro, pero también el que las políticas públicas implementadas para tal fin sean discutidas, analizadas y observadas de manera pública y de cara a la sociedad. Finalmente, los ciudadanos son los que resienten el éxito o el fracaso de la estrategia de gobierno.

En un ejercicio sin precedente, la Universidad de Guadalajara, el Instituto de Transparencia e Información Pública y el Congreso del Estado de Jalisco se coordinan y crean un espacio para la deliberación democrática en un tema que es muy sensible para toda la sociedad jalisciense.

Esta convocatoria, con diversos expertos en seguridad, ciudadanos y servidores públicos, será un gran intercambio de opiniones y análisis de quienes nos une un mismo interés por crear estrategias gubernamentales eficientes para brindar un ambiente de mayor seguridad para la sociedad, que a la postre se traduzca en un clima de satisfacción y mayor felicidad para los habitantes de la comunidad.

Una eficiente seguridad es aquella en que hay ausencia de riesgo y amenazas. Las políticas públicas en la materia deben encaminarse precisamente a reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante situaciones que empañan la tranquilidad y el orden público.

Como todos sabemos, nuestro país se encuentra inmerso en un clima de violencia desbordada, el cual ha puesto al Estado ante un reto mayúsculo que rebasó hace mucho la categoría de crimen organizado. Jalisco no es la excepción. Hemos sido testigos de situaciones que ponen en riesgo nuestra paz pública; por ejemplo, cuando nos sentimos impotentes ante hechos delictivos que, en un claro desafío al Estado de derecho, irrumpen obstaculizando nuestras carreteras, secuestrando nuestras ciudades y apenas la semana pasada, en el municipio alteño de Tepatitlán de Morelos, un grupo de delincuentes abastecidos de armamento de alto poder tuvo la osadía de enfrentar durante cuatro horas a las fuerzas del orden.

Este tipo de situaciones nos ha llevado a buscar políticas que nos permitan reorientar la fuerza del Estado para garantizar el imperio de la ley. En



Diputado José Luis Munguía Cardona
*Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y
Protección Civil del Congreso del Estado.*

esta búsqueda de las estrategias más adecuadas para hacer frente a este reto, nos encontramos ante el inminente ingreso de Jalisco a la lógica del mando único en materia policial, pero es tal la relevancia del tema que tres instituciones importantes de la vida pública de Jalisco unieron esfuerzos para que la sociedad sepa de manera clara qué es el mando único, qué implicaciones tendrá para las personas, qué se espera de esta concentración de poder, y qué beneficios traerá no sólo para el ciudadano, sino para los mismos policías que día a día arriesgan su vida por el amor al servicio público y a la búsqueda de la seguridad. Esas son las razones para que este simposio sea organizado en tres mesas de análisis, en las cuales funcionarios y académicos nos ayudarán a la comprensión de las cualidades del mando único, al analizar el reto al que nos enfrentamos en materia de seguridad en nuestro estado.

No dejamos de lado la necesidad imperiosa de implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas en materia policial, porque la transparencia es, en palabras de Ernesto López Portillo, la ruta para la eficacia y la legitimidad en la función policial.

No se puede dejar de reconocer la apertura y el compromiso por parte del Gobierno del Estado de Jalisco para que los funcionarios encargados de implementar esta política nos expliquen las características del mando único policial y en qué grado abonará realmente a que seamos un estado más seguro. Mi reconocimiento al señor gobernador Aristóteles Sandoval y a sus funcionarios por abrirse al escrutinio público en un tema tan sensible para nuestra sociedad.

Por su parte, la Universidad de Guadalajara, constructora siempre del pensamiento crítico y propositivo, se hace presente ante la sociedad jalisciense a través de sus académicos y estudiosos para formar una comunidad de opinión que abone a la construcción de ideas que perfeccionen las políticas públicas en seguridad, y que en el caso específico del mando único enriquezcan aquellas medidas susceptibles de manejarse y señalen las debilidades que pudieran presentarse en esta reingeniería de las corporaciones policiales en nuestro Jalisco.

Agradezco al señor rector Tonatiuh Bravo todas las facilidades y el apoyo otorgado para que, mediante este simposio, podamos construir una discusión fértil en nuestra sociedad en un tema de tal relevancia. Este ejercicio de análisis, discusión y disertación tiene un fin intrínseco: que la sociedad entera

y aun los mismos funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley comprendan los alcances de la política del mando único policial; en otras palabras, hoy abonaremos a garantizar el derecho a la información de la sociedad jalisciense, máxime cuando discutimos la forma más adecuada de garantizar la protección de los bienes jurídicos tutelados.

Estamos haciendo un ejercicio de rendición de cuentas en la máxima tribuna deliberativa del estado y, por ello, también reconozco el esfuerzo por parte del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco para que las grandes políticas escudriñen acompañadas y a la vista de la sociedad. Mi reconocimiento para sus consejeros y para quien preside el órgano garante, Cinthya Patricia Cantero Pacheco, por asumir un rol activo y participativo en la discusión práctica frente a los grandes desafíos en Jalisco.

La deliberación de hoy no podía verse completa sin la presencia imprescindible de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; a través de su titular, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, escucharemos un análisis de los retos que en materia de derechos humanos tenemos en la entidad y cuáles son las medidas que, a consecuencia de la implementación del mando único policial, se podían agregar a esta política para que en Jalisco terminemos de una vez por todas con abusos y omisiones que empañan el actuar del Estado y que atentan contra la evolución de nuestra sociedad a estadios más avanzados de respeto a la dignidad humana.

En suma, agradezco la presencia de todos quienes hoy se encuentran aquí, porque habla del interés de la sociedad en participar de manera activa en la vida democrática y en la construcción de soluciones. A nosotros, los legisladores, nos toca acompañar al Poder Ejecutivo en la corresponsabilidad por la construcción de políticas que no sólo sean legales, sino que tengan la fuerza que dé la legitimidad. Agradezco mucho su asistencia y les pido que aprovechemos en todo lo que vale este simposio.

Mensaje de *Cintha Patricia Cantero Pacheco*, presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Diputados del estado de Jalisco, muchas gracias por recibirnos en este recinto y por abrir espacios de trabajo con los demás poderes y entidades públicas para tratar asuntos tan relevantes como las estrategias de seguridad que se habrán de implementar en el estado y cómo hacerlo de cara a la sociedad.

Estimados funcionarios, compañeros, funcionarios públicos y amigos que hoy nos acompañan, en primer lugar, quiero decirles que celebro la iniciativa de trabajar en un esquema de colaboración tanto con el Congreso del Estado como con la Universidad de Guadalajara; sin duda alguna, estos son los esquemas que propician el desarrollo de políticas públicas transversales que atienden los asuntos públicos desde sus muchas aristas y ello nos lleva a contar con mejores propuestas para atender las necesidades de la sociedad.

En segundo lugar, quiero referirme al importante esfuerzo que se está haciendo en Jalisco por profesionalizar a los servidores y funcionarios públicos, a través de la capacitación permanente, la actualización constante y el desarrollo de espacios como éste, que nos permiten acercarnos, discutir, debatir y enriquecer nuestro trabajo diario.

El servicio público demanda cada vez más trabajadores que no sólo atiendan sus funciones primordiales, sino que lo hagan de forma eficiente y de cara a la sociedad. De tal manera que intervenir en un espacio donde confluyen actores tan relevantes como los que hoy nos acompañan, y para tratar asuntos de la mayor importancia como los que se tratarán hoy, es una oportunidad que nos permite aportar un poco y obtener a cambio mucho, gracias a las aportaciones de nuestros ponentes y participantes.

Abordar los desafíos en materia de seguridad pública, poner sobre la mesa la estrategia de conformar un mando único policial y hablar sobre las políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales en materia de seguridad no es un asunto menor. Sin duda, el tema de la seguridad pública es un asunto que demanda nuestra mayor atención y que exige a las autoridades una actuación eficaz, pero también es una responsabilidad actuar de cara a la sociedad y hacerlo con transparencia. Si bien los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos



Cynthia Patricia Cantero Pacheco
*Presidente del Consejo del Instituto de Transparencia e
Información Pública de Jalisco.*

personales son relativamente recientes en nuestro país, ahora es el momento cuando se requiere que desarrollemos normatividad secundaria que aplique a materias específicas, como es el caso de la seguridad.

Además, debemos empezar a dibujar la línea entre la información que se puede proporcionar en materia de seguridad y cuándo es que se debe proporcionar, y aquella que debe ser reservada temporalmente, porque sin duda existe información que, si se da a conocer, puede vulnerar la integridad de los cuerpos de seguridad o poner en riesgo el éxito de un operativo. De tal manera que la tarea es ardua, pero es en equipo; hoy, tendremos la oportunidad de escuchar y aprender de quienes pueden apoyar en el planteamiento de políticas públicas que se estarán implementando en Jalisco en los próximos años.

Los expertos que participarán en las mesas enriquecerán el debate y construirán los cimientos desde los cuales debemos partir para transitar hacia una profesionalización del servicio público. Los retos no son menores, pero sé que estamos en el camino correcto y de que, con base en las aportaciones que se den, se facilitará el diálogo. En el Instituto de Transparencia encontrarán un aliado cuando se trate de confluir en espacios como éste, donde se facilite el diálogo, se promueva la corresponsabilidad y se propicie el trabajo profesional de las entidades públicas y privadas en busca del interés común, el interés de la sociedad, muchas gracias.



Nauhcatzin Tonatiuh Bravo Aguilar

Representante del rector general de la Universidad de Guadalajara.

Mensaje de *Nauhcatzin Tonatiuh Bravo Aguilar*, investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, en representación de Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, rector general de la Universidad de Guadalajara.

Destaco como principal virtud de este foro el reunir en un mismo espacio a estudiantes, autoridades gubernamentales, académicos expertos y público en general para discutir en torno a la seguridad de los ciudadanos y el mando único policial, como estrategia para contrarrestar las acciones delictivas y, sobre todo, salvaguardar la vida de las personas. Subyacente a los temas que se abordarán durante esta jornada de trabajo, se encuentra, sin duda, el de la necesaria reconstrucción del tejido social, el cual ha sufrido alteraciones a consecuencia de los actos ejecutados por la delincuencia en general.

Una de las alteraciones más significativas y preocupantes del tejido social es la pérdida de confianza del ciudadano hacia las instituciones de procuración y administración de justicia. No podemos olvidar que en toda organización humana la confianza entre pares, así como entre ellos y sus instituciones, es un signo inequívoco de la vigencia y efectividad del Estado de derecho.

Por ello, cultivar la confianza es un acto de responsabilidad democrática y su solidificación constituye un acto de capital importancia para cualquier institución pública, para la entidad y el Estado democrático de derecho. Esta situación lleva a preguntarse: ¿cómo generar confianza en el ciudadano común? La respuesta es multifactorial y no existe una fórmula única para arribar a ella, pero, sin duda, una de las aspiraciones colectivas más relevante en la historia de la humanidad ha sido la seguridad. En función de esa aspiración, el Estado moderno se fundó y la sociedad a través de su soberanía creó las instituciones que brindan certidumbre y confianza en las relaciones que, a partir de ese momento, se gestaron tanto horizontal como verticalmente.

En este sentido, la reorganización de las fuerzas del orden en torno al mando único con todas las implicaciones jurídicas, administrativas y económicas que conlleva representa un avance en cuanto a la generación de confianza entre los ciudadanos. Sin embargo, esta estrategia tiene su complemento inequívoco en la educación y mediante ésta se forman ciudadanos capaces de convivir de manera armónica y respetuosa dentro de los marcos legales.

La educación es un importante mecanismo para construir una cultura basada en la prevención, algo que va más allá de la cultura reactiva y punitiva. Un buen ejemplo de ello se encuentra en países como Colombia, donde se han dado a la tarea de trabajar en comunidades de alto riesgo con resultados que se pueden calificar de exitosos en la reconstrucción del tejido social. De igual manera, es necesario consolidar el diálogo entre las instituciones procuradoras del orden público, las universidades y los centros de investigación. La finalidad de esto es establecer canales de comunicación que permitan una constante retroalimentación en cuanto al análisis de las situaciones y acciones implementadas por los cuerpos policíacos, para con ello hacer más eficientes sus intervenciones y obtener mejores resultados en cuanto a la protección, así como brindar la seguridad ciudadana que tanto requiere la sociedad. A este diálogo se deben incorporar las voces ciudadanas, a efecto de estrechar las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones policíacas. Al respecto, comparto la opinión del doctor Peña Cortés sobre la legitimidad de las autoridades policíacas frente a los ciudadanos.

Finalizo mi intervención con la idea de que, si bien el diálogo no siempre concluye en acuerdos, sí es una estrategia que facilita y además permite construir los lazos necesarios para fomentar la confianza, elemento básico para la reconstrucción del tejido social. Muchas gracias.

Mensaje de *Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velazco*, fiscal general del estado en representación del gobernador de Jalisco.

Hablar de seguridad pública es hablar de ciudadanos. Los cuerpos de seguridad pública están conformados por ciudadanos, por seres humanos que sufren, que tienen necesidades y carencias igual que cualquier otra gente. El reto de la seguridad pública en México, como ya lo dijo el doctor Bravo Aguilar, es el de resarcir el tejido social. Hay que reconocer que en México, en general, las instituciones de seguridad pública tienen muy baja aceptación entre la ciudadanía.

Se mencionaron algunos ejemplos, como Colombia, que ocupa el segundo lugar en aceptación ciudadana; podemos hablar de Francia, España, o de muchos otros países donde la seguridad pública tiene un reconocimiento social. Esto nos duele a quienes durante años nos hemos dedicado a esta labor, porque vemos cómo el tema de la seguridad se polariza; no tenemos claro en muchas ocasiones para quién es nuestro apoyo y luego nos dolemos de la descomposición de nuestra sociedad. En toda lucha debe haber una clara visualización respecto del lado al cual nos inclinamos. Hoy, en la lucha contra la delincuencia debemos tomar partido: los que estamos del lado de los buenos y los que estamos en favor de los delincuentes.

No hay víctimas inocentes en el delito. Aquel joven que por primera vez consume drogas es una víctima; la familia de este joven es una víctima; al que le roban el celular es una víctima; toda esa gente que es víctima del delito menor o de la delincuencia organizada son ciudadanos igual que nosotros, y si aplaudimos la astucia y la audacia de los criminales, si justificamos aquella gente que vende droga, que trafica, diciendo que no son tan violentos, sin ver toda la estela de muerte que dejan atrás, estamos siendo parte inconsciente tal vez de la delincuencia. Tenemos que apretar el paso; escoger el bando en el que estamos. Hoy, las instituciones de seguridad pública estamos haciéndolo con grandes esfuerzos. Hay herramientas, como los controles de confianza, con las que buscamos separar a los buenos de los malos y, así, ir ganando la confianza de los ciudadanos.



Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco
Fiscal general.

Este simposio es un muy buen paso, un gran avance, pero tenemos que ir más allá: hablar de cómo unir esfuerzos y cómo ganarnos la confianza de la ciudadanía. El diputado Munguía habló de la necesidad de una policía de barrio, de una policía cercana a la ciudadanía, pero cómo podemos mandar a dos policías a una comunidad donde estarán rodeados de delincuentes sin que aquéllos sean cooptados o victimados. Tenemos que ir limpiando poco a poco nuestras áreas para poder pensar en dar nuestro segundo paso y tener una policía comunitaria.

La única forma de ganarle a la delincuencia es sumando esfuerzos entre la sociedad y la autoridad. No podemos estar divididos; la delincuencia quiere separarnos, quiere sembrar enconos y rencores, desconfianza, para ir ganando espacios que la autoridad vaya dejando libres. Hoy tenemos que luchar y tenemos que pugnar por cerrar esos espacios a la delincuencia. Me congratulo del esfuerzo del diputado Munguía con este simposio y espero que sea el primero de muchos, que busquen mejorar la calidad de la seguridad en este bello estado de Jalisco, donde muchos, desde nuestras trincheras, diputados, funcionarios, policías, estamos haciendo lo mejor para crear un futuro más prometedor para las generaciones venideras.

CONFERENCIA INAUGURAL



Conferencista

John Manuel Peña Cortés

Mando único policial en Colombia

John Manuel Peña Cortés¹

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de las sociedades, un punto central de la construcción de Estado es el concepto de monopolio de la fuerza y el control de ésta. Las constituciones modernas concentran el uso legítimo de la fuerza del Estado en una institución que tiene como fin proteger la vida de los ciudadanos, asegurar las condiciones internas del ejercicio de los derechos y libertades, y ser un catalizador de las relaciones sociales.

En el caso de los Estados democráticos, esta voluntad nace de los mismos ciudadanos que autónomamente restringen sus libertades cediendo al Estado el poder y la autoridad de la fuerza coercitiva, la prevención de conductas ilícitas y el cumplimiento de la Constitución y la ley.

Por consiguiente, el monopolio de la fuerza tiene su origen en la decisión libre de los ciudadanos que aceptan su uso legítimo por parte del Estado con el fin de lograr protección y una convivencia pacífica. De tal manera que el Estado delega esta voluntad ciudadana a una institución armada de naturaleza civil o militar, según el país, que ejerce la autoridad y la fuerza en medio de la sociedad: la policía.

La tesis central de este escrito es considerar la legitimidad del mando único policial (en adelante MUP) al que cumple tres condiciones necesarias: nacer de la voluntad política democrática de los ciudadanos; fortalecer el Es-

1. Filósofo de la Universidad Javeriana con formación y experiencia académica internacional; candidato a doctor en Ciencias Jurídicas. Investigador y docente universitario. Asesor y consultor internacional del Proyecto de Cultura de la Legalidad para Instituciones de Policía de América Latina (National Strategy Information Center, Washington, EUA). Consultor de Estrategia de Seguridad Centroamericana, SICA; consultor y asesor del Programa Cultura de la Legalidad Policía Nacional. Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Historia Policial, 2010, actual. Docente universitario de pregrado y posgrado durante más de quince años en las universidades Javeriana y Jorge Tadeo Lozano, en áreas de filosofía política, filosofía moral y filosofía del derecho. Ha ejercido cargos de gestión y dirección, y escrito varios artículos sobre investigación, ética política, cultura y legalidad. Docente virtual (plataforma Moodle) e investigador COLCIENCIAS; conferencista internacional.

tado de derecho; y constituirse en una estrategia integral para asegurar los fines del Estado: seguridad, convivencia y bienestar en igualdad.

Estudiar las ventajas y los retos del MUP de la Policía Nacional de Colombia supone, en este caso, investigar si el recorrido de la sociedad colombiana, con su institución de policía, ha perfeccionado estos parámetros de legitimidad y confianza en el Estado, el gobierno y la función policial a fin de determinar cuáles son las fortalezas, debilidades y oportunidades de esta forma de organización policial.

El tema es muy amplio, pero el propósito es ser muy concreto y mostrar el panorama de la seguridad y convivencia ciudadana. Lo abordaré desde tres perspectivas para analizar el MUP en la Policía Nacional de Colombia: el mando único, entre la voluntad política y la necesidad de seguridad; el mando único desde la perspectiva del Estado de derecho; y el mando único desde la lógica de la lucha contra el crimen y la delincuencia; esto, para llegar a conclusiones y formular recomendaciones que sirvan para abordar el tema en Jalisco.

PRIMERA PERSPECTIVA: MANDO ÚNICO, DE LA VOLUNTAD POLÍTICA A LA NECESIDAD DE SEGURIDAD

El MUP en Colombia ha correspondido a un aprendizaje que como sociedad hemos realizado a lo largo de sesenta años de mando unificado policial. Los retos y las fortalezas han sido producto de las condiciones sociales y el aumento de control ciudadano a la fuerza pública policial.

Antecedentes

Durante los ciento veinte años de existencia de la Policía Nacional de Colombia se identifican con claridad tres etapas de cambios decisivos para la consolidación del MUP. En la primera, de 1891 a 1954, la Policía Nacional de Colombia nace ya con un mando central presidencial con delegación a los gobernadores regionales y municipales. El paradigma de gobierno sigue el modelo monárquico que regionaliza el poder y lo delega en regiones y que fue

puesto en práctica por la Corona española durante la conquista y la colonia. La segunda etapa es el periodo de consolidación del Estado seguido por la concentración de poder en el jefe del Estado de estirpe militar, lo que produce un paradigma de concentración del control y la vigilancia de los ciudadanos por parte del gobierno. Esto, necesariamente llevó a un control militar de la seguridad de las poblaciones al delegar la función policial a personal voluntario encargado de dirimir diferencias, ordenar la salubridad pública y vigilar los espacios públicos.

En la tercera etapa, de 1945 a 1954, se recrudeció la violencia política entre dos partidos que gobernaron durante más de cien años y convirtieron a la policía en una fuerza armada al servicio de intereses de partido. Un cambio cualitativo se produjo al tomar el poder la Junta Militar en 1951 y determinar tres cambios fundamentales en la Policía Nacional de Colombia: primero, de depender del Ministerio de Gobierno pasó al Ministerio de Defensa Nacional, con restricción de los derechos civiles de voto, elección y participación en política. Segundo, se decidió que estaría a cargo de la nación y no de los partidos. Tercero, se organizó su estructura con el esquema militar como la unidad de mando, la obediencia por grados y la formación en disciplina y orden militar.

Estas tres características son fundamentales en el MUP de la Policía Nacional de Colombia: unidad de mando y vinculación a seguridad nacional, de Estado y ciudadana; restricción en la participación política; y disciplina y organización militar.

Necesidad de control territorial y centralización del uso de la fuerza legítima y de Estado (1970-1993)

Colombia es un país con 1'141,748 km² con zonas de alta montaña, selvas y amplios territorios de difícil acceso, espacio propicio para la ley del más fuerte y la poca presencia del Estado, incluida la policía.

La difícil geografía del país y las zonas alejadas crearon una fuerza policial desigual en condiciones laborales, sociales y, en especial, en apoyo logístico y técnico, lo que trajo como consecuencia la “fragilidad” del Estado frente a la superioridad de fuerza de la insurgencia, el terrorismo y el narcotráfico.

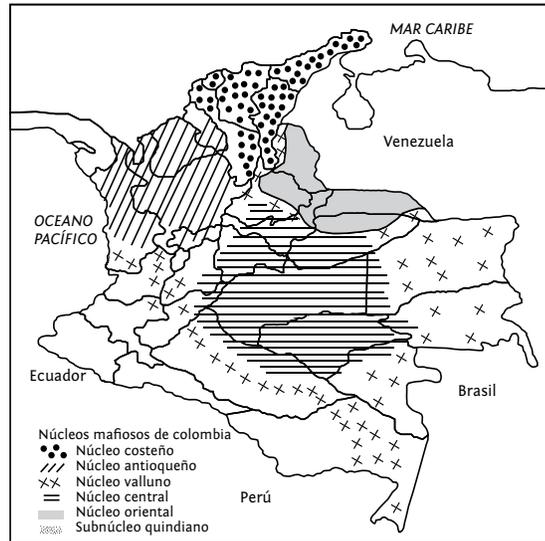


Mapa 1. Geografía del Estado colombiano

Durante las décadas de 1980 a 2010, cerca de treinta años, la ilegalidad, con fuente financiera del narcotráfico, consolidó verdaderos ejércitos con inteligencia, armamento y entrenamiento igual (y en algunos casos superior) en técnicas, herramientas y efectividad que las mismas fuerzas legítimas del Estado. En consecuencia, se logra fortalecer el MUP con el fin de trascender las líneas geográficas de los departamentos y municipios y combatir los grupos al margen de la ley. El mapa 2, muestra la división territorial de la delincuencia a finales de la década de 1990 e inicios de 2000.

La necesidad de profesionalización policial

La unificación del mando policial trajo consigo una de sus grandes fortalezas: la unidad cultural fundamentada en la unidad de doctrina, capacitación y mando. Esto permitió definir una política de capacitación en tres ciclos: formación básica policial; formación del mando y administración policial; y especialización en aspectos propios del servicio. Se diseñó un orden de profesionalización, mando y administración policial. Básicamente, se logró unificar:



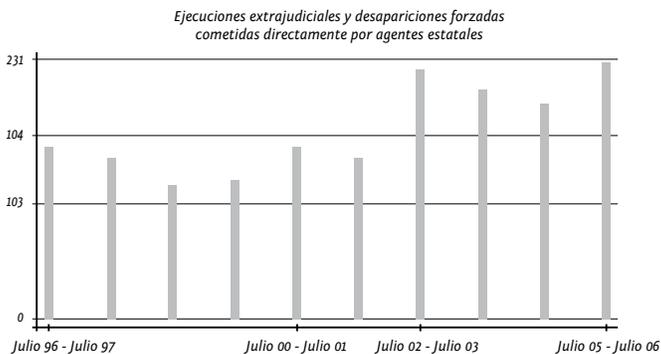
Mapa 2. Distribución territorial del narcotráfico

- Las escuelas nacionales para la formación del alto mando policial
- La Escuela Nacional para el Mando Medio Policial
- Las escuelas de prevención y vigilancia urbana y rural:
 - Carabineros o policía rural
 - Policía comunitaria y cuadrantes
- Las escuelas especializadas en delincuencia:
 - Inteligencia
 - Investigación criminal
 - Infancia y adolescencia
 - Protección a víctimas y funcionarios
 - Antidisturbios
 - Tránsito y carreteras
 - Financiera y aduanera
 - Ambiental y ecológica
 - Turismo
 - Aeroportuaria
- Las escuelas para el funcionamiento:

- Logística
- Servicio aéreo
- Justicia penal militar
- Penitenciaria
- Las escuelas contra delitos de alto impacto y crimen organizado:
 - Antinarcóticos
 - Antiexplosivos
 - Antiterrorismo
 - Antisecuestro

La unidad cultural propició la renovación cultural (1993-2007). La influencia del narcotráfico en todas los sectores de la sociedad civil y del gobierno permeó la policía y evidenció que un mando único puede ser muy peligroso y dañino sin una ética y procedimientos ajustados a la ley que combatan la corrupción al interior del mando y el gobierno.

La unificación del mando y de la cultura policial permitió recuperar la confianza perdida en las instituciones del Estado. La promulgación de una nueva Constitución Nacional, en 1991, democrática, participativa y plural ayudó a renovar las instituciones del Estado, incluida la policía. En ella se hace hincapié en la naturaleza civil de la policía, la protección de los derechos fundamentales, civiles y sociales, así como en la garantía de procesos y procedimientos ajustados a la ley.



Gráfica 1. Evolución de la violación de derechos humanos|| Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, un desafío recurrente del Estado colombiano y de la policía ha sido la ascendente tendencia de denuncias por exceso de la fuerza por parte del ejército contra el combate a la delincuencia. Esto ha representado un verdadero desafío para el MUP.

Lo anterior trajo como consecuencia la radicalización del Estado de derecho, cuyas características fundamentales son: garantizar los derechos civiles fundamentales, sociales, económicos y culturales de la población; proteger las poblaciones vulnerables; y proveer el mínimo vital, como contribuir a la inclusión social.

Respecto a las malas condiciones laborales y salariales de los policías, con el aumento de la profesionalización de la policía se determinó un proceso de ingreso, estabilidad y salida para los policías y se logró una ley especial laboral y de pensiones para ellos, además de mejorar las condiciones del grupo familiar y los recursos técnicos, de investigación e inteligencia. Estos cambios contribuyeron a revertir la percepción de confianza de los ciudadanos en la policía.

Consolidación de una política de integridad y cultura de la legalidad policial (2007-actual)

La cultura de la ilegalidad y la falta de confianza en la justicia implicó la transformación del sistema de justicia, que incluyó la oralidad y la garantía procesal, así como el fortalecimiento del sistema fiscal, probatorio e investigativo.

El fortalecimiento de la cultura de la legalidad se convirtió en una estrategia con cuatro ejes: conocimiento de la ley y los procedimientos; aplicación igual de la ley a todos los ciudadanos; apoyo a las instancias de justicia y mecanismos ágiles para la denuncia; y la veeduría ciudadana.

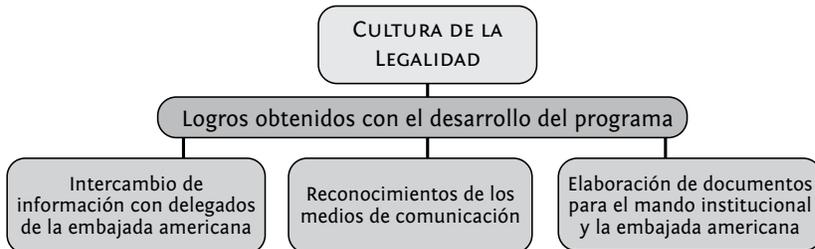


Figura 1. Logros de la cultura de la legalidad.

Marco jurídico para la gestión de calidad

Por medio de la Ley 872 de 2003 se creó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. El decreto 4110 de 2004 reglamentó dicha ley y adoptó la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000: 2004. La implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades del Estado se puso en marcha en 2005 (circular 06).



Figura 2. Sistema Integral de Gestión Pública. Fuente: www.PoliciaNacional.gov.co

El MUP permitió consolidar un solo sistema de gestión de calidad para toda la institución; en repetidas ocasiones se obtuvieron premios a la gestión a nivel nacional. Esto convirtió a la policía en una entidad con procesos y resultados verificables.

SEGUNDA PERSPECTIVA: MANDO ÚNICO Y FORTALECIMIENTO DE ESTADO DE DERECHO

Fortalecimiento de la actividad policial enmarcada en el Estado de derecho

Los uniformados en uso de su poder de policía ejercen la fuerza coercitiva y proactiva para asegurar el cumplimiento de la ley. La policía desempeña su función en un marco legal y en uno político-administrativo como ejercicio de su función de autoridad propia del mando policial. Así, el servicio de policía está sujeto a la ley, que lo autoriza y, a la vez, limita su poder y autoridad.

El poder de la policía tiene su origen en el derecho y su autoridad nace de la ley y la moral. El policía somete su fuerza o poder de autoridad a la ley y, en especial en un Estado social de derecho como el colombiano, a la Constitución, que consagra los derechos humanos fundamentales para todo ciudadano.

Promoción del conocimiento del sentido de la ley

La Constitución de cada estado consagra el marco legal fundamental y vinculante para todas las acciones de policía. La estrategia consiste en promover el conocimiento del sentido de la construcción colectiva de la ley por parte de todos los ciudadanos; esto permite dimensionar el sentido de la actividad policial como un compromiso con la sociedad.

Se debe diseñar e incorporar en los programas de estudio y capacitación policial el sentido de constituyente primario en la creación, modificación o reforma a las leyes, de tal forma que todos los ciudadanos de un estado sean origen de las leyes y, por ende, apoyen a quienes las hacen cumplir.

Unión de voluntades para fortalecer el Estado de derecho

Todo policía ha de ser un líder del Estado de derecho en la sociedad y constituir un modelo de comportamiento respetuoso de la ley, educando a los ciudadanos y haciendo cumplir la ley. Los policías se convierten en un modelo a seguir y envían un mensaje contundente a los ciudadanos de que todos de-

bemos obedecer la ley, sin importar quiénes seamos. Además, se reconocerá y explorará su responsabilidad de educar a los ciudadanos sobre el Estado de derecho y el rol de la comunidad en promoverlo.

Este nuevo contexto moral lo constituyen: primero, el origen y la finalidad constitucional de la policía; segundo, su historia y tradición; tercero, el sistema ético policial; cuarto, el ejemplo de los formadores; y quinto, la justicia de sus códigos disciplinarios, los límites claros, el cumplimiento imparcial de los reconocimientos y sanciones morales, que hacen sentir las consecuencias sociales de las acciones humanas.

En consecuencia, una de las mayores fortalezas del MUP es convertir a todo uniformado policial en un educador del Estado de derecho en la comunidad. Para ello, deberá:

- Conocer la ley y los procedimientos.
- Confiar y respaldar a todo el sistema de justicia.
- Proteger los derechos humanos sin distinción de personas.
- Aplicar la ley sin excepciones.
- No ser indiferentes a las víctimas.
- Desterrar la corrupción.
- Ejercer la autoridad con imparcialidad.
- Aplicar la fuerza racionalmente.

TERCERA PERSPECTIVA. MANDO ÚNICO Y ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA EL DELITO, EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL TERRORISMO

El MUP ha permitido diseñar un plan estratégico nacional contra el delito común y el crimen organizado. Esta estrategia tiene cuatro principios fundamentales:

- Es un proceso.
- Es una herramienta de acción.
- Es una toma de decisiones.
- Es sistemático y continuo.

El MUP y un sistema central de inteligencia conjunto para la seguridad del Estado

El mando único ha permitido desarrollar acciones coordinadas y operaciones estratégicas entre las fuerzas conjuntas del Estado: ejército, aviación, armada y policía. Con ello se han consolidado estrategias a largo plazo gracias al cumplimiento de fases en periodos determinados.

Como desafíos actuales de la seguridad del Estado se tienen: el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando, la trata de personas y la corrupción. Las operaciones conjuntas sólo son posibles unificando la inteligencia y la toma de decisiones centralizadas en un consejo interinstitucional de inteligencia. Para ello, ha sido necesario superar paradigmas que concentraban la información por fuerzas.



Figura 3. Plan estratégico. Fuente: Policía Nacional: www.policianacional.gov.co

La gran ventaja del MUP en Colombia ha sido la coordinación de acciones por la toma de decisiones centralizada en un plan estratégico de seguridad. El MUP favoreció que la planeación fuera considerada un proceso de reflexión y se pasara de un presente conocido a un futuro deseado. Esta prospectiva fue determinante en la alta gerencia policial, ya que permitió depender del futuro deseable y no de las causas que generan el futuro.

La planeación unificada estratégica ha llevado a un proceso adecuado de toma de decisiones en la medida que propicia el estudio de caso y determina el curso de acción futuro sin esperar que los eventos sucedan; esto es, anticipación y reacción.

El MUP permite que la toma de decisiones se concentre y despliegue en toda la actividad policial. Así, la acción policial logra ser más contundente, inteligente y concentrada. Asimismo, se favorece el empoderamiento del policía en armonía con una política operativa del Estado.



Figura 4. Empoderamiento policial.

El empoderamiento de cada policía con la toma de decisiones estratégica ha propiciado que la policía emprenda acciones y planes tan exitosos como el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes.

Durante los últimos años, el MUP se ha convertido, además, en una herramienta eficaz de cambio que ha apoyado la puesta en práctica de un sistema gerencial de eficiencia y de gestión de la calidad con estándares empresariales internacionales. El MUP es un instrumento de gestión sistemática y transparente que brinda la oportunidad de dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de servicios a cargo de las entidades. Está enmarcado en los planes estratégicos y de desarrollo de entidades.

Estructura actual de la Policía Nacional

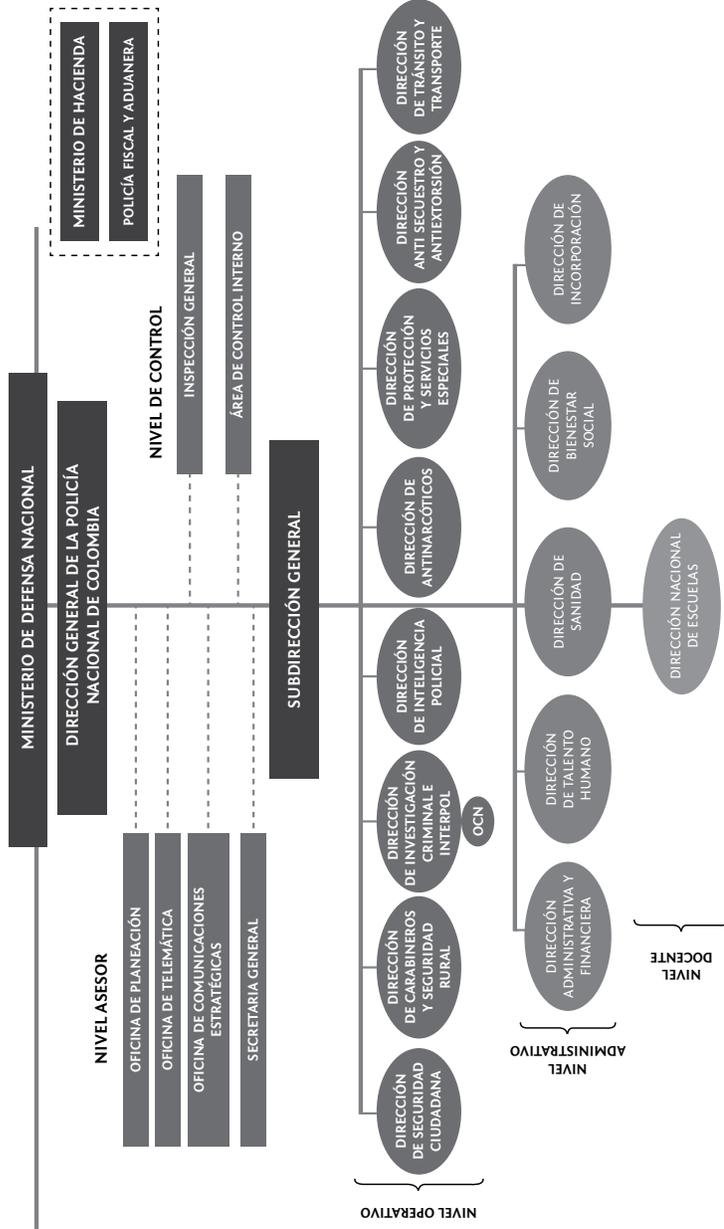


Figura 5. Estructura de la Policía Nacional 2013. Fuente: www.policianacional.gov.co

La implementación de un sistema de gestión de calidad en la Policía Nacional de Colombia a partir de 2006 ha implicado el contar con estrategias desplegadas en distintos niveles de responsabilidad y estrategias no desplegadas que deben ser asumidas y no delegables en un plan de acción especial.



Figura 6. Imperativos estratégicos. Fuente: Policía Nacional de Colombia.

Estrategias de seguridad urbana para combatir:

- Microtráfico
- Niños y delincuencia
- Microextorsión
- Contrabando
- Bandas locales y regionales
- Autoseguridad y justicia por mano propia

Estrategias de seguridad rural para combatir:

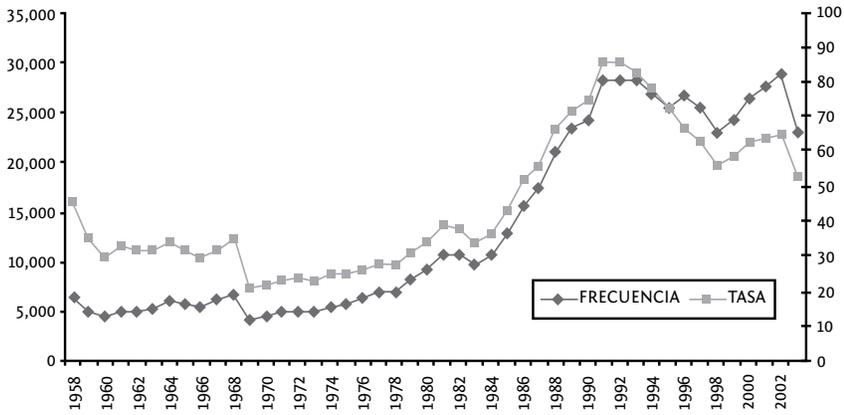
- Extorsión por protección
- Robo de ganado
- Desplazamiento forzado
- Autoprotección y seguridad
- Justicia por mano propia
- Cultivos ilícitos
- Minería ilícita

Estrategias de seguridad continental e internet para combatir:

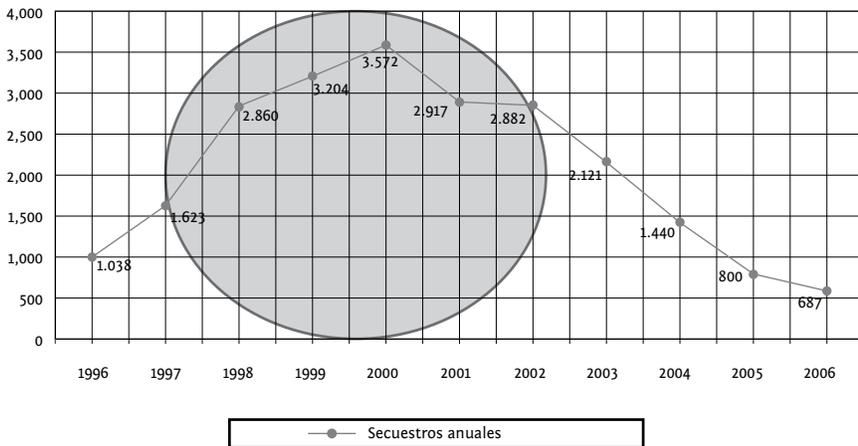
- Narcotráfico
- Tráfico de celulares robados
- Tráfico de personas
- Lavado de activos
- Terrorismo

Estos retos necesariamente exigen tres condiciones de satisfacción en la mejora de la seguridad y la convivencia: la primera es el producto conforme. Este producto de calidad de la seguridad debe ser medido a través de un hardware o software que arroje material procesado sobre las acciones implementadas, los recursos aplicados y el talento asignado: eficacia (logro de objetivos); eficiencia de los planes (uso racional de recursos); y efectividad (satisfacción del servicio del cliente). La segunda condición es asegurar la mejora continua y la tercera, determinar estándares repetibles en los procesos siguientes.

Según reportes consolidados por organismos especializados en seguridad y convivencia pública, el aumento de la eficacia de la policía colombiana es evidente. Podemos decir, entonces, que en Colombia el MUP ordenado, reglamentado, ajustado al Estado de derecho, transparente y estratégico ha permitido en los últimos años contribuir a “quebrar” la tendencia ascendente de las estadísticas e iniciar el descenso en la cresta alcanzada.

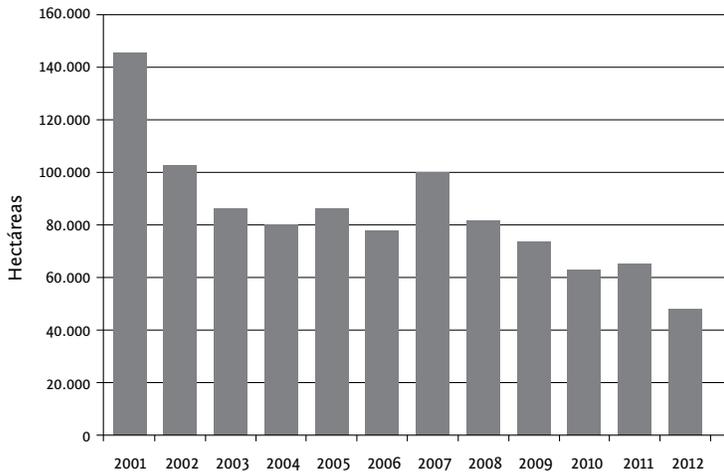


Gráfica 2. Evolución de los homicidios en Colombia, 1958-2003.



Gráfica 3. Evolución de los secuestros en Colombia, 1996-2006. Fuente: País Libre.

Cultivos de coca en Colombia, 2001-2012



Gráfica 4. Evolución de los cultivos ilícitos en Colombia, 2001-2012. Fuente: Oficina contra la Droga y el Delito, ONU.

CONCLUSIONES

Ventajas y tendencias

- Existen tres tendencias en la gestión policial: unificación del mando para la toma de decisiones; creación de una cultura institucional; y ampliación de la seguridad regional y continental.
- Seguridad ciudadana, urbana y rural, cercana, proactiva y especialmente preventiva.
- Ampliación de sistemas de educación ciudadana con planes conjuntos integrados entre policía y comunidad.

Retos y dificultades

- Integración de la justicia: jueces, fiscalía, procuraduría.
- Policía: doctrina, soporte técnico, inteligencia, entrenamiento e integridad ética.

El MUP crea cultura al tratar de determinar comportamientos y prácticas comunes y distintivos de las personas que pertenecen a ella. Su estrategia supone estándares comunes policiales que hacen referencia a los conocimientos, las habilidades y competencias necesarias para realizar la misión de la policía en un Estado democrático de derecho.

El mando único puede ser colegiado o unificado. El primero puede estar constituido por un consejo directivo policial con participación del gobierno, justicia y policía, y el segundo consiste en que una sola autoridad constitucional puede concentrar el mando policial.

Para el ingreso al MUP se debe establecer una edad mínima, un proceso de admisión consensuado y formal que sea el mismo para todos, y una preparación mínima requerida.

Estándares comunes de capacitación y formación

Estándar de formación básica

Es conveniente precisar un escalafón de ascensos policiales, que consiste en una sola puerta de ingreso a escuelas de formación básica policial para la función urbana o rural. Luego, fijar los tiempos necesarios para aspirar a un ascenso policial, que puede ser de siete a diez años de servicio. Para ello, ha de definirse el perfil de ingreso, el tiempo de capacitación, los conocimientos y las habilidades mínimas que se requieren y los criterios de promoción mínimos.

Estándar de formación especializada

Dirigida a aquellos que libremente quieran permanecer en el mando; el MUP puede ofrecerles diferentes escuelas de capacitación y especialización en operaciones, servicios y funciones policiales especiales.

Estándar de formación de gerencia o administración policial

Quienes asciendan ingresarán a una única escuela de supervisores policiales. Aun los no uniformados que quieran aspirar a este cargo, deberán tomar el curso para administradores o gerentes policiales.

El proceso de capacitación o formación se debe unificar en una dirección estatal de educación policial, la cual especificará los criterios de ingreso, promoción y capacitación policial básica y especializada.

Estándares de desempeño y transparencia

Estándar de prevención y control ético

Determina el desarrollo moral mínimo requerido para desempeñar la función policial y los criterios éticos para los ascensos, promociones o permanencia: número de investigaciones, sanciones o criterios de destitución.

Estándar de supervisión y evaluación

Establece los criterios mínimos de evaluación de desempeño policial y quiénes son los evaluadores del servidor público policial.

Estándar de contrainteligencia

Centraliza la información de control y supervisión con mínimos requeridos y los protocolos mínimos de control interno.

Estándar de transparencia y rendición de cuentas

Especifica los aspectos mínimos para rendir cuentas a la ciudadanía sobre la función policial.

Estándares comunes de administración policial

Para éstos se consideran:

- Número de policías/número de habitantes.
- Media salarial policial/media salarial básica.
- Recursos por especialización/necesidades ciudadanas.
- Eficacia/eficiencia.
- Currículo/perfil requerido.
- Edad de ingreso/edad de retiro policial.
- Profesionalización/criterios de profesionalización (clase de título).
- Bienestar mínimo policial interno/bienestar ideal requerido.
- Programas de especialización/programas mínimos estratégicos.

Los estándares mínimos deben ser fruto de un consenso de los directamente afectados por las decisiones en diálogo con el gobierno y la sociedad civil. Se puede trazar un camino de calidad de manera que la certificación de la policía se pueda evaluar en tiempos concretos a fin de alcanzar una meta deseada en un periodo más amplio.

Verificación de estándares internacionales policiales

Los estándares internacionales y su verificación pueden ser establecidos por la ONU (servidores públicos y Estado de derecho) y la OEA (funcionarios policiales), así como estar previstos en la Constitución federal y en las de los estados.



Ceremonia de inauguración.



SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
RETO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN JALISCO



PANEL.
MANDO ÚNICO POLICIAL



De izquierda a derecha

José Luis de la Mora Gálvez
Profesor del Sistema de Universidad Virtual.

Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco
Fiscal general del estado.

Alberto Erubiel Tirado Cervantes
Consultor y académico de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

Carlos Ramiro Ruíz Moreno
Coordinador de Posgrado en Derecho de CUCSH

Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Seguridad pública: del “nuevo modelo” de mando al darwinismo policial

Alberto Erubiel Tirado Cervantes*

El objetivo de este ensayo apunta hacia la explicación de un esquema de operación policial que se plantea desde hace ya casi un lustro en nuestro país como solución unívoca a la crisis institucional de la seguridad pública. Una de las consecuencias estructurales de la imposición de lo que en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se dio en llamar el “nuevo modelo policial”, era (y sigue siendo) debilitar y someter la agenda de fortalecimiento institucional de las policías estatales y anular, incluso legalmente, las capacidades de desarrollo y transformación de las policías municipales. El cambio de administración del gobierno federal con un signo político distinto al anterior no trajo consigo una profunda revisión de la estrategia y las estructuras de seguridad que llevase a una definición nueva en la manera de implementar las políticas del nuevo gobierno en esta materia.

De este modo, el texto de análisis recapitula sobre conceptos estructurales de las pretensiones explícitas de la conducción del gobierno federal que se impone a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública de modo uniforme a las policías estatales. La cuestión de fondo es proporcionar elementos sobre la eficacia y pertinencia de continuar una trayectoria heredada de un gobierno que dejó una estela de miles de muertos y una percepción de inseguridad que no termina, como testimonio de un fracaso de políticas públicas que no cumplieron su propósito de mejoría institucional para la sociedad ni para los policías.

* Maestro en Ciencia Política por la London School of Economics; coordinador del Programa de Seguridad Nacional de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México; consultor académico del Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) de Londres (2011-2013).

INTRODUCCIÓN

Un primer paso que se impone en el análisis es acotar en forma sintética lo que públicamente se expone en México como el “modelo” de policía que se está implantando. Es sólo una visión práctica que permitirá abordar, luego del necesario preámbulo teórico, la caracterización del sistema policial mexicano que prevalece, dada la herencia autoritaria de nuestro país.

En los temas de seguridad pública, pese a la explosión (en número) de operarios de la seguridad que han lucrado con la crisis de nuestro país (dentro y fuera del gobierno), es necesaria la formulación teórica que fundamente el origen de los modelos de organización policial que se observan en el mundo. Existe no sólo la justificación histórica y social de la existencia de esta función de seguridad que nace con el Estado-nación como se concibe desde apenas hace dos siglos.

También es preciso tener presente la vinculación con principios de respeto a la dignidad humana y el apego estricto a la ley, lo mismo que la necesidad de responder a esquemas de control que prevengan de excesos y eviten ínsulas de poder opresivos en contra de la convivencia democrática en toda sociedad. El silogismo es claro: la ausencia de riesgos y amenazas a la población de un país no debe llevar a la pérdida de sus libertades y menos a su opresión. Este postulado se confirma cuando se recapitula en los aspectos históricos de los modelos policiales (Moloeznik, 2010, pp. 54-59).

Una caracterización posible y simplificada de análisis de los modelos es la correspondencia conceptual de términos y organizaciones de seguridad de un Estado determinado siguiendo el esquema analítico que diferencia nociones de la seguridad nacional con seguridad interior, así como de la seguridad ciudadana. Así, tenemos que la seguridad nacional compete a fuerzas armadas; la seguridad interior corresponde a fuerzas de seguridad (o intermedias con una mezcla formativa de disciplina militar y desempeño policial) y la seguridad ciudadana compete a fuerzas policiales. Aunque cuestionable la explicación que tiende a justificar la segunda categoría (que ha generado un debate teórico importante), el esquema es una herramienta útil para aproximarnos a la complejidad que representa el estudio de los temas de seguridad. Sin em-

bargo, debe anotarse que, como toda estructura teórica, se tiende a formular argumentos que amplían la dimensión y el alcance de cada concepto y sus instrumentos institucionales.

La literatura y el comportamiento institucional en México suele equiparar la seguridad nacional con la interior y así justificar la participación del ejército en funciones no sólo de defensa de la soberanía, sino de seguridad pública (esto ocurre por ignorancia, por un interés político deliberado, o por las dos cosas; habría que preguntarle esto a los ministros de la Suprema Corte que han establecido jurisprudencia forzada al respecto). Por otro lado, las elaboraciones teóricas de la seguridad ciudadana (que en México ha ido ganando terreno en forma gradual en el vocabulario de algunos académicos y ciertas organizaciones sociales) a la luz del derecho internacional humanitario y en forma práctica en algunos países como Canadá, se expanden a nociones amplias de protección total del ser humano y se debaten los dilemas aparentes de garantizar seguridad en crisis de violencia y criminalidad sin vulnerar las libertades y garantías de la población.

Por supuesto, una profundización teórica al respecto trasciende el enfoque práctico que pretende este texto, pero basta mencionar la extensa elaboración teórica y de análisis comparado sobre los modelos policiales que también son esquematizados, para efectos de su explicación, en términos de su desarrollo institucional. Nuestro país se ubica en un desarrollo desesperado (y quizá) frustradamente aspiracional en el que se observan, desde 1995 (cuando se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública), la aplicación de recursos casi sin límites (sin una debida y total transparencia y rendición de cuentas) y en la reproducción de una infraestructura y agentes policiales en el ámbito federal cuya formación y profesionalismo no terminan de acreditarse ante la sociedad, salvo en el discurso gubernamental con un efectivo chantaje del miedo. Todo esto, hay que señalarlo, en demérito de la profesionalización y mejoramiento de las condiciones del trabajo policial en los ámbitos estatales y municipales.

Tenemos casi dos décadas de reformas y reestructuración policial y desde 2009 el gobierno calderonista ofreció un nuevo modelo (para armar) con componentes de formaciones militaristas y con resultados que ya todos cono-

ceмос. Como se advertirá más adelante, persiste el planteamiento de generar un efecto multiplicador del esquema uniforme en el nivel estatal de las policías y dejar a la deriva las funciones de seguridad y prevención a las policías municipales.

DEL MANDO ÚNICO A LA DIRECTRIZ POLICIAL SIN ADJETIVO

El origen del denominado mando único policial (MUP) se encuentra, en primer lugar, en el fracaso en la implementación de un sistema nacional de seguridad pública basado en el diseño federal del Estado mexicano. Desde 1995, el marco legal que definió la primera reforma estructural de la seguridad pública en México dependía de la descentralización real de la función policial y, sobre todo, de la coordinación eficaz de planes y programas debidamente financiados por recursos aprobados año con año por el Congreso de la Unión.

La explicación de este fracaso, según la justificación que dio lugar a las reformas de 2008 y 2009, apunta a que el sistema nacional, en el que se identifican, procesan y definen las acciones estratégicas en materia de seguridad pública para los tres niveles de gobierno, se convirtió en una mera ventanilla de exigencia y asignación de recursos económicos para los estados y municipios (García Luna, 2012, p. 35).

De acuerdo con esta versión, la falta de conducción de las políticas públicas en seguridad también trajo consigo no sólo desorden, sino ausencia de controles y seguimientos de las acciones que, de modo aislado o sin planeación estructural, llevaban a cabo el gobierno federal, los estados y los municipios. De este modo, los recursos presupuestarios y materiales crecientes que el Congreso de la Unión aprobó desde 1996 hasta 2008 carecieron de controles que permitiesen medir la eficacia de su destino: la seguridad pública del país en los tres niveles de gobierno.

La problemática de seguridad en el momento de plantear la reforma se caracterizó por:

- Situación crítica de incidencia delictiva y violencia criminal.
- Extensión grave de la fenomenología del crimen organizado/narcotráfico que asoció comportamientos delictivos, reclutamiento y

control con la delincuencia común (ámbito de jurisdicción estatal/municipal).

- Deterioro y debilidad estructural de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.
- Redes de complicidad y corrupción institucional.

En la medida que los análisis particularizaban sobre la situación de la realidad institucional policial en ámbitos locales, en los estados y municipios, el panorama de diagnóstico se hizo más preocupante (Suárez de Garay, Molochnik y Shirk, 2010, p. 266).

- El diseño de atención en la seguridad pública se orientó a faltas cívicas y omitió una visión preventiva del delito a escala local, lo que permitió su evolución y agravamiento.
- La existencia de una dispersión de la fuerza y cobertura de atención deficiente o de plano inexistente: en 2010 de 2,022 cuerpos de seguridad pública municipal, la mitad tenía un máximo de 20 agentes, y de ese total de corporaciones, 25 concentraban 26% del estado de fuerza.
- Un grave déficit de profesionalización y baja escolaridad entre el componente de los recursos humanos policiales.
- Gran vulnerabilidad a la cooptación y corrupción: 60.9% de efectivos con salarios menores de cuatro mil pesos.

Como se observa, los diagnósticos en esta materia apuntaban a rearticular y fortalecer capacidades en el ámbito municipal y estatal. Sin embargo, la lógica gubernamental decidió mirar hacia otros derroteros. El primer paso, entre otros aspectos que aquí mencionamos, fue iniciar un arduo proceso para homologar criterios de definición de estrategias y acciones. Los ejes de la reforma que dieron paso al marco legal vigente de la seguridad fueron:

- Terminar división de responsabilidad entre prevención e investigación y persecución del delito entre instituciones (policiales y de procuración de justicia).
- Incorporar a policías preventivas en actividades de investigación y colaborar con el ministerio público.

- Homogeneizar información para la inteligencia policial.
- Impulsar un desarrollo policial (profesional) con efecto multiplicador en todas las corporaciones (estatales).

En lo que concierne a la operación policial, el alcance máximo de esta uniformidad de criterio implementado en forma vertical desde la estructura federal de la seguridad pública se manifestó en la idea del MUP. La idea central es simple en términos de conducción para suplir la incapacidad gubernamental bajo el diseño de 1995: era preferible y más fácil tratar con 32 instancias operativas de seguridad pública (una por entidad) que lidiar con 2,433 (cifra de 2012) municipios (varios de ellos, según los diagnósticos, incluso sin cuerpos policiales) con una aguda falta en su responsabilidad de proporcionar seguridad a sus poblaciones. Los cambios legales impulsados por el régimen calderonista simplemente decretaban la desaparición de los aparatos policiales municipales.

La base operativa de desempeño del “nuevo modelo policial” se definió con base en un esquema simple de dos grandes vertientes:

- Desarrollo de capacidades tecnológicas y de infraestructura con operatividad e insumos homologados (Plataforma México).
- Desarrollo de capacidades humanas (reclutamiento, profesionalización, capacitación).

La apuesta era clara, por un lado, en términos de someter el desempeño profesional de los agentes policiales al valor tecnológico de una infraestructura específica de administración y operación policial. Por otro, en el ámbito profesional, se apuntó a la organización y caracterización profesional de la Policía Federal, en cuanto a sus agentes, como parámetro o ejemplo a seguir. El esquema observa dos problemas estructurales: el primero comprende la orientación que sobrevalora los recursos tecnológicos a las capacidades profesionales en la conformación virtuosa de los procesos de inteligencia como apoyo fundamental de la investigación policial. Las plataformas informáticas y de comunicación son antes que nada recursos de apoyo y no generan, *per se*, la información estratégica que ayuda a la toma de decisiones en materia de prevención e investigación de delitos.

El segundo problema es igual de importante: establecer el diseño formativo profesional de los agentes de la Policía Federal como paradigma. Aunque sin generalizar, la cuestión debe relativizarse considerando que, aun como Policía Federal Preventiva (y ahora sin el adjetivo preventivo), sus agentes no han estado exentos de acusaciones graves de involucramiento criminal y asociación con las bandas delictivas a las que deben combatir.

Hay que señalar, asimismo, que el planteamiento calderonista, que no llegó a su culminación legal en el Congreso de la Unión, en realidad constituye un sistema híbrido de descentralización limitada o relativa que favorece sólo el ámbito federal. Esto se observa en la estructura de los 32 mandos federales de policía que, en el modelo impulsado, son la correa de transmisión para el desempeño de sus contrapartes estatales.

Más importante aún resulta la ausencia de consideraciones específicas de desempeño de las corporaciones policiales de acuerdo con las condiciones y contextos específicos estatales y municipales.

En este punto debe establecerse la diferencia conceptual sobre si el tratamiento estratégico de la seguridad pública en México responde a lo que se entiende, en el análisis comparado, a un modelo policial propiamente dicho o a lo que se alude en forma común a un sistema operacional de una policía específica. El modelo policial se comprende a través de un conjunto ordenado de órganos, recursos humanos, materiales y de otro tipo, así como los procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan en forma coordinada con la finalidad de contribuir a la seguridad de sus ciudadanos (Jar Couselo, 2000: 14).

La definición de “modelo policial” en México confeccionada por uno de los estrategas y operarios de la seguridad en la última década, establece que se comprende “prevenir y combatir el delito a partir de la inteligencia policial fundada en el ciclo básico de inteligencia [*sic*] y la tecnología proporcionada por la Plataforma México” (García Luna, 2012, p. 22). Los límites evidentes de esta caracterización están en su énfasis operativo o de desempeño policial. El sistema de seguridad atiende procedimientos y carece de la visión estratégica e integral de un modelo, como ya apuntamos.

CAMBIO DE RÉGIMEN E INERCIA DEL PASADO INMEDIATO

El proceso de transición gubernamental dispuso un trayecto e inercia diferentes. Con el cambio de administración en el gobierno federal (2012-2018) se pretende establecer un enfoque integral en la estrategia de seguridad pública, de ahí que se anunciara un programa especial de prevención del delito mucho antes de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que obliga la ley a cada administración federal. Sin embargo, aunque los diagnósticos del nuevo gobierno continuaban llamando la atención sobre una demanda social de cambio radical en la estrategia de seguridad,¹ varios aspectos estructurales de la orientación de la estrategia calderonista permanecieron con algunos cambios de forma o simplemente nominativos.

El “mando único” fue mencionado de modo expreso por el entonces candidato presidencial, que a la postre ganó la contienda electoral, como una oferta de campaña como solución a la crisis de seguridad. Pese a ello, ya como gobierno, los planteamientos oficiales en la estrategia de seguridad sólo omiten la referencia de unidad, y la diferencia que se observa es de matiz reiterando el concepto de coordinación.

De este modo, el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, conforme a la meta de “México en Paz”, instituye como objetivo “mejorar las condiciones de seguridad pública” y en la estrategia específica, “promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”:

- Establecer coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
- Planeación en seguridad con un enfoque de resultados, transparente y sujeto a rendición de cuentas.

No se mencionan cuestiones relativas a las condiciones del trabajo policial, la infraestructura física, la seguridad institucional y el contexto de mejoras laborales en general para los agentes policiales, acompañadas de una

¹ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías”.

política clara de incentivos para la profesionalización y capacitación de todos los que integran los cuerpos policiales.

El replanteamiento vigente, si bien no reitera el desempeño de las policías municipales como obstáculo de transformación de la seguridad pública, se aprovecha de los cambios incipientes verificados en ese ámbito. De ese modo, se ha ido instituyendo, con base en directrices concretas del gobierno federal, un estado de fuerza estatal, además del reclutamiento originario, retomando a los agentes calificados de la seguridad pública municipal (los policías acreditados). Asimismo, con formulaciones administrativas, las policías estatales que se están reconfigurando con la referencia simple de “mando policial” (estatal) se apuntan hacia responsabilidades específicas de seguridad pública como delitos de alto impacto (secuestro) y dejan a las corporaciones municipales, por descarte y de facto, las atribuciones en materia de faltas cívicas y de prevención (tradicional) del delito.

De acuerdo con los informes de gestión del primer año de gobierno, las acciones de la estrategia fueron implementadas con los gobiernos estatales a través del condicionamiento de recursos que se ministraron siempre que se firmase el convenio de colaboración con el gobierno federal.² Así se consolidó el “compromiso” de la formación del mando policial en cada estado.

EFFECTOS SECUNDARIOS: ¿DARWINISMO POLICIAL?

El esquema resultante del replanteamiento de las acciones de seguridad pública, al menos en el ámbito local, no prevé acciones directas de fortalecimiento de las policías municipales. La derrama presupuestaria en el primer año de gobierno está focalizada hacia el apoyo a las acciones de fortalecimiento de los cuerpos policiales estatales, aunque no nominalmente como “mando único”,

² El recurso original aludía al “mando único” y así figuraba en 2012. En el ejercicio presupuestario de 2013 se asignaron 2,508 millones de pesos, que se formalizaron mediante los convenios específicos de adhesión y anexos únicos firmados con la Secretaría de Gobernación. Antes de cumplir cronológicamente el primer año de gestión del gobierno de la administración federal actual se había asignado la totalidad de los recursos a los estados una vez que firmados 32 convenios de colaboración (Secretaría de Gobernación, 2013, p. 112).

sí bajo la tutela y condicionamiento del gobierno federal y subordinado a las instancias “coadyuvantes”, ejército, marina y Policía Federal.

La figura administrativa heredada del gobierno anterior de acreditación de policías ha sido instrumento para formar las nuevas corporaciones del “mando policial”. La asimetría en el comportamiento y las capacidades presupuestarias e institucionales de los municipios tiene un papel negativo en este escenario, porque los agentes que son acreditados con base en los nuevos criterios de profesionalización y capacitación son, finalmente, reclutados para las policías estatales reorganizadas desde la nueva lógica del régimen. Las policías estatales cuentan con incentivos, recursos y condiciones que hacen atractivo el ingreso o incorporación. El problema es que, si bien se pretende homologar los criterios de operación de la función policial, no hay uniformidad en las condiciones y los beneficios institucionales para los agentes de todas las corporaciones del país. El razonamiento de principio se explica por sí mismo dada la naturaleza de la importancia de la función policial: el trabajo y riesgo es igual para los tres niveles de operación y, en ese sentido, el salario y las prestaciones deberían ser las mismas y no es así.

Se han generado incentivos perversos que juegan contra el fortalecimiento de las capacidades de seguridad pública de los municipios. Los pocos agentes que se profesionalizan y acreditan no se aprovechan localmente, sino que emigran a la corporación estatal, lo que perpetúa su crisis estructural y el círculo vicioso de sus limitaciones.

Canibalismo o darwinismo policial: el efecto concreto es la falta de consideración de apoyo que inhibe la fuga en los municipios de agentes con mejores perfiles y desempeño profesional. En los documentos oficiales de la estrategia de seguridad no se observan señalamientos que apunten hacia medidas compensatorias o correctivas de esta situación que ya se observa en las entidades que han avanzado con las policías estatales.

PARÁMETROS APLICABLES EN LA OPERACIÓN POLICIAL

Uno de los vértices que se destacan en la revisión comparada de estudio de diversos modelos policiales es la contraposición estructural de organización centralizada y descentralizada de las instituciones de seguridad pública. La

conclusión que se deriva de este tratamiento es la relación directa como tendencia actual entre eficacia policial y descentralización (Frühling, 2003, pp. 8-10). El caso de Estados Unidos, por ejemplo, resulta importante debido a la definición federal y cómo se organiza la función policial en los tres niveles de gobierno: pese a la multiplicación de organismos policiales locales, su fortaleza institucional radica en los niveles estatales y locales. Detenerse a reflexionar sobre esta organización, que observa problemas más en el ámbito federal y no tanto en los locales, llama la atención si consideramos que México, con una similitud en el diseño constitucional e institucional originario del norteamericano, permitió un deterioro de las capacidades locales. Este abandono, sin embargo, lejos de apuntalarse con las políticas públicas impulsadas desde finales del siglo pasado, tiende a avasallar el esquema federal en aras de la centralización.

En nuestro país, vamos a contrapelo (es decir, hacia atrás) de esta tendencia en la que nuestras definiciones históricas, políticas y sociales de Estado federal imponen fortalecer y racionalizar la llamada coordinación no sólo interagencial, sino entre los tres niveles de gobierno. Este derrotero no se ha seguido, ya que la coordinación institucional se traduce en la imposición de criterios y acciones federales condicionadas a la asignación de recursos y apoyos de infraestructura sin tener en cuenta las necesidades estatales ni municipales.

Es preciso aquí hacer la distinción de un análisis ponderado de comparación de modelos policiales estructurales con la extrapolación mecánica de ejemplos que suelen señalarse como paradigmas de solución a nuestros problemas. Es el caso del mando policial único de Colombia, que se expone y cita en forma acrítica sin recordar que, como esquema organizacional, existía desde mucho antes (1952) de la crisis que tuvo al país al borde de ser un Estado fallido al finalizar el siglo pasado. Dicho sea de paso, la transformación de las estructuras de seguridad, incluyendo las de defensa, en Colombia, tienen una complejidad cuyo desempeño en términos de eficiencia en los últimos lustros comprenden más allá del ámbito policial. De ahí que el parámetro colombiano como inferencia inmediata no sea preciso en un análisis que no comprenda todos los factores que entraron en juego hacia principios de la década pasada.

CONCLUSIONES

Desde 1995, las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública han oscilado entre la descentralización con el diseño federal del Estado mexicano y las rigideces administrativas de la centralización o uniformidad de estrategias. O bien, se ensaya un esquema híbrido de organización que no termina de ofrecer soluciones eficientes en el desempeño de las policías del país.

La reformulación legal del sistema de seguridad pública en México y la inercia seguida por el gobierno federal que reemplaza al calderonismo en la estrategia no apuntan hacia el fortalecimiento decidido de las corporaciones policiales de los municipios del país. El apoyo hacia una variante del “mando único policial” en el nivel estatal tiende a generar efectos disruptivos en las capacidades de las policías municipales: captación de sus mejores agentes en detrimento del desarrollo eficiente en su ámbito local e inmediato.

Lo anterior, aunado con la prioridad manifiesta de canalizar recursos y acciones a las policías estatales, deja a la deriva las expectativas de desarrollo y desempeño eficiente de las municipales.

El análisis comparado pone en una perspectiva racional herramientas que nos permiten atisbar si nuestro país se encuentra en una ruta más o menos correcta o advertir sus distorsiones: como la existencia de una tasa policial aún más alta que en países desarrollados, pero sin la eficiencia prometida. La solución mecánica que se implementa en México desde mediados de los años noventa es más policías, más patrullas y más armamento, con los resultados ya conocidos.

En efecto, no se trata sólo de más recursos, más infraestructura y más policías, lo que deriva automáticamente en mayor seguridad para la población. Antes de tales elementos que, por supuesto, son necesarios, la ecuación de la eficiencia policial va de la mano de un sólido conjunto de valores doctrinales y de verdadera vocación de servicio, así como un marco cierto de garantías y respeto a los derechos, tanto de la población como de los mismos elementos que resguardan nuestra integridad y nuestros bienes.

Una de las propuestas de tratamiento de la seguridad pública en México que puede ayudar a corregir las deficiencias anotadas a lo largo del ensayo,

es comprender y ensanchar el debate de un modelo policial en términos de análisis de riesgo. La coordinación de acciones en materia de seguridad entendida como hace casi dos décadas terminó no sólo en retórica discursiva, sino en un grave deterioro estructural de las instituciones y mayores índices de criminalidad.

Vale la pena decir que los sistemas policiales responden a una definición histórica y política única, así como a racionalidades específicas que determinan la eficiencia de dicha función. El éxito de cada modelo y sistema policial (como señalamos) no está en función de su apariencia o de un aparato publicitario apabullante en los medios masivos de comunicación.

La situación crítica de nuestro país impone el procurar fortalecer la visión institucional con el mejoramiento integral de los cuerpos de seguridad en los niveles estatal y municipal en términos de formación, profesionalización y capacitación. Las policías municipales son el primer frente de atención del Estado que se encuentra al lado de las comunidades, de ahí la importancia de fortalecer sus capacidades y desempeño con criterios de eficiencia y también de participación democrática con una visión clara de respeto a los derechos humanos e interés social. Cualquier política de seguridad pública que no prevea esta realidad básica de las policías municipales corre el riesgo de repetir los errores del pasado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carranza, E. (coord.) (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo Veintiuno.
- Frühling, H. (2003, mayo). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es el impacto?* Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, serie Documentos.
- García Luna, G. (2011). *El nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013, septiembre). *Primer Informe de Gobierno, 2012-2013*. México.
- _____ (2013, septiembre). *Primer Informe de Gobierno, 2012-2013. Anexo Estadístico*. México.

Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*. México.

Moloeznik, M. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Secretaría de Gobernación (2013, septiembre). *1er Informe de Labores, 2012-2013*. México.

Suárez de Garay, M., Moloeznik, M. y Shirk, D. (coords.) (2010). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la zona metropolitana de Guadalajara*. Universidad de Guadalajara.

Rabasa Gamboa, E. (coord.) (2012). *El marco jurídico de la seguridad pública en México*. México: Porrúa.

El derecho humano a la seguridad pública

Felipe de Jesús Álvarez Cibrián*

Para la Comisión Estatal de Derechos Humanos, expresar nuestra perspectiva y nuestras opiniones en este panel es trascendental. El derecho, en particular los derechos humanos, obedecen a muchos principios rectores que, desde la reforma constitucional de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, quedaron plasmados en el artículo 1º de nuestra Constitución; uno de ellos es el principio de progresividad, que implica un constante desarrollo y evolución en materia de derechos humanos.

Por esta razón, tenemos que entender como sociedad, como instituciones públicas, que debemos buscar fortalecer siempre el avance de los derechos fundamentales a efecto de ser congruentes con este principio constitucional de progresividad. En este entendido, el análisis del mando único policial es un modelo o estrategia que busca cómo hacer más eficaz la labor del Estado para combatir el crimen organizado y, por ende, cómo hacer más eficaz la protección, defensa y garantía de un derecho humano como la seguridad pública.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó una reforma al artículo 21 de la Carta Magna en la que se establece por primera ocasión en el orden constitucional que la seguridad pública será una función a cargo de la Federación,

* Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara; maestro y doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos. Profesor de licenciatura y maestría en Derecho en la Universidad de Guadalajara; presidente de la Academia de Derechos Humanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Actualmente, es presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Desempeñó el cargo de delegado en Jalisco en la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México; durante 2005-2007, presidió el Consejo Directivo Nacional de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México, organismo cúpula de los abogados organizados del país, que afilia a 348 colegios y barras de abogados, y que ha sido encabezado por personalidades como el doctor Ignacio Burgoa Orihuela. Presidió el comité directivo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, que afilia a todos los ombudsman del país.

el Distrito Federal, los estados y los municipios; de este modo, se instituyó un verdadero sistema nacional de seguridad pública a través de la necesaria coordinación de estas instancias públicas. Esta sinergia que apenas se esbozaba en el sistema jurídico nacional vino a fortalecerse con la reforma de este mismo artículo 21 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, en la que se estableció que el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberían coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y formar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Jalisco ha decidido de forma muy atinada no esperar a que se puedan dar las voluntades políticas para que esta función o programa del mando único policial opere en el ámbito federal; ha decidido comenzar a estructurarlo para ponerlo en marcha en la entidad.

Desde luego que para implementar adecuadamente cualquier estructura, política pública, acción o estrategia de gobierno, como el mando único, se debe comenzar por la estructuración legislativa, tomando en cuenta que ésta ha de ser congruente con las demás disposiciones normativas del sistema jurídico. En el tema de la seguridad pública resulta de suma importancia atender una ley vanguardista aprobada en México, que es un ejemplo en América Latina: la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013, reformada casi en totalidad y vuelta a publicar el 3 de mayo del mismo año. Esta ley dispone una serie de responsabilidades que el Estado debe cumplir y que todas las instituciones públicas deben considerar, pues en ella se tutela uno de los grupos más vulnerables del tejido social: las víctimas del delito y de la transgresión a los derechos humanos.

En el mando único, en el cual hay una coordinación de los tres órdenes de gobierno, es indispensable definir responsabilidades en el caso de afectación a las personas. Resulta claro que la responsabilidad directa recae ante todo en el servidor público que, mediante una acción u omisión, cometa un delito o viole un derecho humano en ejercicio de sus funciones. No obstante, de acuerdo con la citada ley de víctimas, ahora se está hablando de una responsabilidad del Estado, pues es el que tiene que responder ante esa víctima, repararle integralmente el daño y no sólo la parte económica, sino todos los demás aspectos que engloba esta normativa.

Ante este escenario, es importante comprender que, al tener distintos orígenes la creación y conformación de este mando único, deberá definirse con claridad quién va a responder. Aquí es necesario analizar tres supuestos: ¿va a responder la institución a la que de origen pertenece ese elemento que forma parte del mando único? ¿Van a responder subsidiaria o corresponsablemente las dos instancias? El mando único como tal, ¿tendrá un presupuesto propio que le permita responder? o ¿será el Gobierno del Estado el que deba responder ante esos actos, de acuerdo con la Ley General de Víctimas?

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco considera que el mando único tiene muchas justificaciones prácticas, y entre ellas está el fortalecimiento de los cuerpos policiales; por ejemplo: ante una realidad que estamos viviendo en Jalisco, principalmente con los municipios más pequeños, donde las corporaciones policiales se constituyen de cuatro, cinco o diez elementos, controlados por el crimen organizado, porque no tienen la estructura ni la capacidad para imponerse ante ellos. Con toda honestidad lo he visto en la práctica. Un programa, una nueva estructuración como lo sería el mando único, podría brindar una solución, al confrontar, enfrentar y combatir eficientemente al crimen organizado, sobre todo en los municipios cuyos policías no han podido responder ni brindar una verdadera seguridad a la sociedad.

Por otra parte, es de suma trascendencia que en la salvaguarda de la seguridad jurídica este mando único actúe con base en manuales claros de procedimientos de operación y actuación policial, siempre en el marco del respeto a los derechos humanos. La Comisión Estatal de Derechos Humanos se ha pronunciado recientemente con la recomendación 32 de 2013, que trata el tema de los abusos y las omisiones de la Policía Municipal de Guadalajara durante las manifestaciones en la ciudad el 1 de diciembre de 2012.

En dicha recomendación se solicitó que se crearan manuales de operación policial para el caso de las manifestaciones, pues el policía todavía no sabe con precisión cómo debe actuar cuando se está transgrediendo el orden público, derechos de terceros o se está cometiendo un delito. Muchas veces, cuando se realiza alguna manifestación, e incluso en flagrancia de comisión de delitos, todavía hay corporaciones policiales que piensan que ese derecho a la libertad de expresión es absoluto o que está por arriba de todo el orden cons-

titucional y no intervienen para resguardar el orden público; esta creencia es una concepción parcial de los derechos fundamentales.

Necesitamos capacitarnos permanentemente en materia de derechos humanos; nuestras corporaciones policiales deben estar en constante capacitación, pues es evidente el desconocimiento sobre el vasto entramado legal que existe en nuestro país compuesto por la Constitución, las leyes federales y estatales, así como los reglamentos y tratados internacionales en la materia que deben ser cumplidos.

En efecto, los tiempos son muy difíciles; enfrentamos situaciones de fortalecimiento del crimen organizado en los últimos años. Expresamos nuestra solidaridad y nuestro respaldo a las instituciones policiales del estado y sus municipios, por todos esos atentados y lamentables incidentes personales que han experimentado; con valentía y honor han perdido la vida defendiendo a la sociedad.

Más que nunca es importante sumarse al llamado del fiscal general del estado respecto a los programas de control de confianza; la Comisión comparte la necesidad de que se elaboren, siempre respetando en esta aplicación los derechos humanos para que no se pueda generar afectación en los resultados. Los controles de confianza deben efectuarse, porque le brindan certeza a la sociedad del perfil del policía que tenemos.

El policía debe estar plenamente garantizado y avalado. Si están siendo certificados, con mayor razón hay que respaldarlos con un buen salario, con condiciones dignas de trabajo y con conocimientos. El artículo 123, en su fracción 13 del apartado B, señala que ningún elemento del ejército, de las fuerzas armadas, de las instituciones y corporaciones policiacas estatales, federales y municipales, cuando sea separado de su cargo, a pesar de que una autoridad jurisdiccional diga que fue injustificada su separación, su despido, podrá tener derecho a ser reinstalado. Si acaso, dice el mismo artículo, tendrá el derecho a recibir una indemnización económica. Lo anterior representa una regresión clara respecto a los derechos humanos de toda persona y de toda corporación policial que el Congreso de la Unión debe revisar.

Por fortuna, la Suprema Corte de la Nación ha dejado abierta la posibilidad de que, atendiendo el principio *pro homine*, que hace poco se incorporó a la Carta Magna, pueda prevalecer lo que disponen los tratados internacionales

en materia de derechos humanos, los cuales, con toda claridad, avalan y respaldan el principio de igualdad.

Es coincidente la postura de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con la del fiscal del estado, en el sentido de que se respalde a los policías que estén cumpliendo con todos los requisitos y perfiles. Reciban nuestro respaldo, igualmente al Congreso del Estado, en esta gran tarea y en este propósito de legislar sobre un mando único policial.

Mando único policial en Jalisco

Laura Arvizu Pérez
Vianney Íñiguez González
José Luis de la Mora Gálvez
Alicia Ornelas Aguayo
Carmen Julia Prudencio González
Rosana Ruiz Sánchez
Marcela Sinaí Villalpando Barrios*

*La seguridad pública es una garantía a favor de la sociedad.
Suprema Corte de Justicia de la Nación*

ANTECEDENTES INMEDIATOS DE MANDO ÚNICO POLICIAL (MUP) EN MÉXICO

En México, durante las dos últimas décadas se han vivido transformaciones considerables hacia un sistema político mayormente democrático, en aras de la representatividad y participación ciudadana y un total respeto a las garantías constitucionales y los derechos humanos. Ante este avance, se ha soslayado la función de la policía y su trascendencia; por ello, a la fecha nos topamos con una institución policial fuera del contexto y la realidad que no responde a las necesidades sociales e incluso políticas del país; el éxito de la reforma policial depende, en gran medida, de la interpretación sensible del contexto en el que habrá de intentarse (López Portillo Vargas, 2002).

Nuestro sistema de seguridad pública es producto de diversas reformas en el país, una de las cuales se dio en 1994; algunos expertos la consideran una de las más importantes, ya que configuró el sistema de seguridad pública mexicano como lo conocemos; entre sus aspectos más notables destacan la incorporación del concepto de seguridad pública al artículo 21 constitucio-

* Profesores de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

nal, que define la actuación de los cuerpos policíacos; la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, así como y las reformas a la Constitución para crear en el Estado responsabilidad explícita en el ámbito de seguridad pública.

En 1998 se llevó a cabo una reforma, no de fondo, sino de estructura, que creó la Policía Federal Preventiva, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, con la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal y se ha sostenido que con personal designado de la Armada de México, modelo dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a fin de enfrentar la delincuencia organizada. Las funciones obedecieron a su naturaleza jurídica descrita en el artículo 21 constitucional: “Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

En 2005, el entonces presidente de la república, Vicente Fox Quesada, retomó el tema de integrar un nuevo modelo policial e inició la creación de agencias estatales de investigación. Su propuesta de reforma (González *et al.*, 2005, p. 589) incluyó cuatro puntos básicos:

- Crear la Policía Federal.
- Otorgar facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales.
- Integrar un sistema policial nacional que incluyera un currículo policiaco nacional y un sistema de carrera policial.
- Constituir un sistema de inteligencia policiaca.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado en 1995 a fin de cumplir con los siguientes objetivos:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, los estados y municipios con respeto a su ámbito de competencia.
- Definir un nuevo concepto de seguridad pública que comprendiera la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.

- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Determinar los elementos que propicien la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas encaminadas a mejorar los servicios de seguridad pública.

El 2 de junio de 2010, durante la XXVIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se dio a conocer la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, los artículos 21, párrafos noveno y décimo (este último pasó a ser el párrafo undécimo); 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h, y el párrafo primero de la fracción VII. Se adicionaron el párrafo décimo, así como los incisos b y c; se recorrieron en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como los incisos a-c a la fracción VII del artículo 116, todos de la Constitución.

En diciembre de 2008 se publicó la versión definitiva del documento “Nuevo modelo policial”, que perfiló el cambio estructural y de modelo operativo que realiza la Secretaría de Seguridad Pública Federal, cuya tendencia es la unificación de cuerpos policiales para concentrar las funciones de policía preventiva e investigadora aplicables a los tres niveles: federal, estatal y municipal; con ello se rompe un esquema establecido por una organización policial dependiente de la seguridad pública distribuida en México en los tres ámbitos de gobierno, cada uno con atribuciones y responsabilidades específicas.

Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 2º dispone:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la

prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

En el caso de Morelos, estado que ya ha implementado en su sistema el MUP a través de la figura jurídica de convenio con sus municipios,² coincide con lo señalado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuanto a que existe una falta de coordinación entre los órdenes de gobierno para afrontar de mejor forma el tema de delincuencia.³

Uno de los sentidos básicos que se pretende establecer con esta nueva ley es homologar la función policial a fin de brindar a los gobernados un marco de seguridad cimentado en la legalidad, el orden social y la preservación de las libertades y la paz pública.

En razón de lo anterior, se ha creado una nueva Ley de la Policía Federal⁴ y su reglamento, a fin de brindar y fundamentar bases para mejorar el desempeño de la actividad, con funciones, atribuciones y recursos humanos, materiales y financieros claros *ad hoc* a la función policial en México.

El máximo tribunal de justicia del país ha sostenido que esas reformas constitucionales no excluyen a ninguna autoridad de la obligación de coordinarse y que el propósito de ello es lograr una seguridad pública en todas sus

1 Texto vigente, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

2 Gobierno del Estado de Morelos. Convenio de asunción parcial de las funciones de policía preventiva municipal para la integración del mando único. Policía Morelos. Recuperado el 1 de septiembre de 2013 de <http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Convenios/CPPMUAMMO.pdf>

3 Encuentra falta de coordinación y unidad de mando, así como una diferencia entre los salarios, requisitos de ingreso, procedimiento de separación, obtención de recursos, permanencia y evaluaciones, lo que deviene en una falta de confianza en la efectividad de su actuación por parte de la sociedad y que la delincuencia encuentre espacios propicios para cometer conductas lesivas a la sociedad.

4 El 29 de abril, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de la Policía Federal, que entró en vigor el 1 de junio de 2009.

dimensiones, entre ellas las de enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada.

Marco conceptual del MUP

En términos generales, la policía es la institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y conductas antisociales, del mantenimiento de la tranquilidad, el orden público y la paz social, así como del auxilio de la justicia en la persecución y sanción penal (Moloeznik, 2013, p. 35).

La Organización de las Naciones Unidas esclarece la función policial y define de manera particular a los policías como los funcionarios encargados que hacen cumplir la ley, los cuales son sujetos de los deberes que se les ha conferido por mandato de ley (éstos pueden ser nombrados o elegidos); sirven a su comunidad y protegen a todas las personas contra actos ilegales en concordancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.⁵

El mando único es la nueva propuesta a la estructura del sistema policial en México. La reforma policial busca concretar un modelo policial centralizado⁶ con predominancia de la autoridad federal para unificar, dirigir y mejorar sustancialmente los niveles de coordinación y la eficacia en trabajo preventivo y de seguridad pública mediante un canal de información eficiente que facilite las tareas de coordinación y colaboración entre todas las corporaciones policiales para conformar un frente único contra la delincuencia.

El objetivo del mando único⁷ es lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país con un modelo que incorpore la actuación de los cuerpos de seguridad pública y penitenciaria, estándares de operación unificados, por medio de la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria, en los tres

5 Código de conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Recuperado el 3 de octubre de 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>.

6 Presidencia de la República. Iniciativa de mando único policial. Recuperado el 20 de septiembre del 2013 de http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Iniciativa_de_Mando_Unico_Policial_

7 <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/06/calderon-formaliza-la-peticion-para-crear-una-policia-de-mando-unico>.

órdenes de gobierno, así como la utilización compartida de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que aseguren un desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos; esto, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía.

No podemos soslayar el hecho de que el MUP parte de una concepción integral de la seguridad pública, ahora ya conceptualizada como seguridad ciudadana, en la cual la prevención y persecución del delito no son hechos aislados, sino que sus acciones son interdependientes e interrelacionadas; mediante los cambios orgánico-funcionales en los tres ámbitos de gobierno, de acuerdo con nuevas estructuras de organización y operación de las policías, se pretende encauzar los esfuerzos hacia la prevención en la seguridad pública.

En nuestro máximo ordenamiento legal se dispone, en su artículo 21, párrafos noveno y décimo, 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 la propia Constitución prevé, 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, juntos, conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁸

8 Dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establecen las bases mínimas a las que deben sujetarse las instituciones policiales en los tres órganos de gobierno: regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; la operación y el desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones; 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. La formulación de políticas públicas tendentes a prevenir la comisión de delitos; la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública; y 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.

La estructura del MUP se integra de once componentes básicos que se interrelacionan entre sí como base de la organización y las funciones de la policía; además, se adecua la administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno. Estos aspectos interrelacionados entre sí pretenden mantener el equilibrio entre las funciones de prevención, investigación y reacción características de las corporaciones policiales y de los centros de reclusión. La capacitación y profesionalización se concentran, junto con el rubro de servicio civil de carrera o carrera policial, dentro del llamado Sistema de Desarrollo Policial.

Los once componentes son:

- Coordinación
- Modernización
- Homologación
- Participación ciudadana y proximidad social
- Prevención del delito
- Desarrollo policial
- Evaluación y control de confianza
- Organización y estandarización salarial
- Tecnologías de la información y telecomunicaciones
- Operación policial
- Transparencia y evaluación de la actuación policial

Con el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza se prevé la evaluación y control de confianza de todos los integrantes de las instituciones policiales del país y el seguimiento a elementos dados de baja, mediante los centros estatales de control de confianza certificados.

Las evaluaciones de control de confianza⁹ tienen por objetivo valorar desde un solo mecanismo y con criterios uniformes a elementos en activo y seleccionar a personal de nuevo ingreso responsable de prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la seguridad e integridad de los bienes y las personas.

9 Los centros nacionales y estatales de control y confianza aplicarán cinco pruebas: evaluación médica, evaluación toxicológica, evaluación psicológica, evaluación poligráfica y evaluación socioeconómica.

Para obtener una visión psicosocial de los elementos policiales y verificar el apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, a la función policial se le demandan habilidades de medición, prudencia en el uso de autoridad y un estilo que facilite la supervisión (Bayley, 1997, pp. 38-39).

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su carácter de instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, brindó las atribuciones necesarias a la Federación, entidades federativas y los municipios para que en el ejercicio de los recursos federales y locales se atienda la implementación de los ejes estratégicos con el desarrollo de los programas con prioridad nacional.¹⁰

El Consejo Nacional de Seguridad Pública¹¹ se ha pronunciado a favor de un modelo policial compuesto de 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, apoyado por la Policía Federal; los gobiernos estatales están comprometidos a gestionar y analizar las acciones necesarias para garantizar la operación homogénea de sus instituciones policiales.¹²

Los instrumentos idóneos hasta ahora para la designación de los mandos estatales y municipales son los convenios de colaboración puestos en práctica por los gobiernos estatales; para ello, el Consejo Nacional¹³ se compromete a llevar a cabo las acciones necesarias para establecer en el país los modelos de mando único o policía estatal coordinada.

Las condiciones de coordinación institucional e interinstitucional, el servicio civil de carrera policial, la homologación de la formación y la profesionalización, así como la vinculación con la sociedad, no refieren sólo a una nueva estructura, sino que la seguridad ciudadana ha de entenderse como una

10 Artículo 4° de los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional en su trigésima primera sesión, celebrada el 31 de octubre de 2011.

11 Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su vigésima octava sesión, el 3 de junio de 2010, aprobó el acuerdo 03/XXVIII/10.

12 El Consejo Nacional, en su trigésima primera sesión, el 31 de octubre de 2011, mediante acuerdo 10/XXXI/11, aprobó los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su estructura y los programas con prioridad nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio de fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades federativas en materia de seguridad pública.

13 Consejo Nacional, segunda sesión extraordinaria, 17 de diciembre de 2012, mediante acuerdo 05/II-SE/2012.

política de Estado en la que se debe atender los derechos fundamentales del hombre y el apego al principio de legalidad, a fin de producir un estado de seguridad y paz social.

Marco financiero legal del MUP

Existen recursos financieros con los que deberá operar el MUP, previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por su parte, el artículo 74, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone:

Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

Así, el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuentan con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial se verán fortalecidos mediante el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2013.¹⁴

El Sistema de Seguridad Pública ha dotado de atribuciones a los estados y sus municipios para su debido funcionamiento y operación de las instancias;

14 El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 está previsto por el artículo 10, apartado A, con el objeto de fortalecer las instituciones de seguridad pública.

esta facultad se ve reflejada en el numeral 4 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁵

Asimismo, dispone que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN JALISCO

El aumento de delitos cometidos, su diversificación y violencia, sobre todo los de la llamada delincuencia organizada, además de dañar el tejido social de forma grave, genera una percepción de carencia de presencia y respuesta de las fuerzas policiales. Esto, a su vez, genera que los ciudadanos tengan esa percepción de inseguridad.

De unos años a la fecha, nuestro país ha sufrido un aumento en extorsiones, secuestro, homicidio, robo,¹⁶ entre otros, que afectan directamente a los ciudadanos en su patrimonio y seguridad. Ese incremento en la comisión de delitos y la falta de coordinación¹⁷ entre los distintos órdenes de gobierno para hacerle frente generan la percepción¹⁸ de inseguridad entre la población de dieciocho años o más.

15 El artículo 4° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que “el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública será la coordinación en un marco de respeto a las atribuciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, el cual contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en dicha Ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública”.

16 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estadísticas delictivas nacional y por estados 2007-2013. Recuperado el 1 de septiembre de 2013 de [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2007\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2007(1).pdf)

17 Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1326/1/images/Lineamientos%20SPA%202013%20dof%2015-02-2013.pdf>

18 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE). Recuperado el 01 de septiembre de 2013, de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabula->

En el último ejercicio consultivo en nuestro estado, a cargo del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública Prevención y Reinserción Social,¹⁹ se exponen las motivaciones para proponer un MUP, entre ellas se encuentran: el deterioro estructural de las policías municipales; la ausencia de un modelo claro; la fragmentación y heterogeneidad operativa; la falta de homologación y estandarización en materia de carrera policial; y la corrupción, el rezago en capacitación y el bajo nivel educativo de sus elementos. Se propone que sólo los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional puedan hacerse cargo de todas las acciones que conforman la función de seguridad pública.

La medida anterior ha sido implementada en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial, en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuando los municipios no puedan cumplir con las condiciones que antepone la Ley General, los servidores públicos de las corporaciones deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización.

El modelo atendido en el estado es el mecanismo denominado “mando único policial subsidiario”, basado en dos principios: subsidiariedad y corresponsabilidad; esto es, el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer, a menos que sea superado por la inseguridad y no garantice la estabilidad comunitaria en su ámbito de gobierno.

Ese organismo de participación ciudadana en seguridad destacó la necesidad de apoyar la estrategia de mando único como medida temporal para acelerar la coordinación y homologación de las instituciones policiales del país.

dosbasicos/tabgeneral.aspx?c=31914&s=est Establece que en la población mayor de dieciocho años la percepción que genera mayor preocupación es la de inseguridad, con un 57.5 de relativos.

19 Enviado al gobernador del estado y otras autoridades en Guadalajara, Jalisco, el 13 de septiembre de 2010. Oficio 410/2010. Asunto: ejercicio consultivo sobre mando único policial. Consultado en los archivos del propio consejo el 3 de septiembre de 2013.

Anteriores mecanismos de coordinación en la seguridad pública en Jalisco

La anterior Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco²⁰ establecía mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública entre los municipios, los cuales debían integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública. Aquéllos tenían que coordinarse para determinar las políticas de seguridad pública, su ejecución, seguimiento y evaluación de acciones; desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, así como para la formación de sus integrantes; tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Para el supuesto de regiones conurbadas con uno o varios municipios del estado, se podían formalizar convenios de colaboración para brindar los servicios de seguridad pública que se estimaran pertinentes con la coordinación del titular del Poder Ejecutivo del estado.

El objetivo de la anterior coordinación comprendió los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales como base de la carrera policial, así como la reglamentación e instrumentación de dicha carrera; modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública y programas, estructuras o acciones policiales conjuntas en los términos de esta ley.

La suscripción de convenios de colaboración o los acuerdos y las resoluciones tomados en el Consejo Estatal fueron la base para implementar la debida coordinación en materia de seguridad pública.

Algunas consideraciones sobre los actuales mecanismos de coordinación en la seguridad pública en Jalisco

20 Derogada por la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, creada mediante decreto 24036/LIX/12, publicado el 21 de julio de 2012 y puesta en vigor el 20 de agosto de ese mismo año.

En la nueva Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública²¹ se aprecia una reestructuración de los lineamientos en materia de coordinación, que establecen las bases para regular la función de seguridad pública en el estado y sus municipios²² y la coordinación de esta función a cargo de las autoridades competentes (Federación, estado y los municipios), así como las modalidades de los servicios de seguridad privada en Jalisco.

Ahora, el Estado y los municipios, integrantes del Sistema Estatal de Seguridad Pública, se coordinarán para desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos que mejoren la organización y el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, y determinen políticas de seguridad pública, prevención del delito, ejecución seguimiento y evaluación de sus acciones.

A continuación se puntualizan algunos lineamientos para optimizar la coordinación entre el estado y sus municipios, debidamente reglados por la celebración de convenios de colaboración:

- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos del sistema de información y registro de estadísticas sobre la incidencia de delitos.
- Propuestas para el Programa Estatal de Seguridad Pública.
- Formalizar los convenios de colaboración respectivos para brindar los servicios de seguridad pública que se estimen pertinentes, con la coordinación del titular del Poder Ejecutivo del estado.
- Establecer áreas específicas en:
 1. Procedimientos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
 2. Reglamentación e instrumentación aplicable.
 3. Sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas.

21 Creada mediante decreto 24036/LIX/12, publicado el 21 de julio de 2012, y puesta en vigor el 20 de agosto de ese mismo año.

22 También se determinan lineamientos en casos de emergencia, accidentes, siniestros y desastres conforme a la ley de la materia.

4. Seguimiento y control de aspirantes y personal operativo identificados como no aptos, removidos o inhabilitados para desempeñar esta función.
5. Sistematización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
6. Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública.
7. Suministro, intercambio y sistematización de información sobre seguridad pública.
8. Fomento de la cultura de prevención de infracciones, delitos y conductas antisociales.
9. Control y supervisión de los liberados en su reinserción social.

Las acciones en materia de prevención del delito, infracciones y conductas antisociales en el estado se llevarán a cabo a través de una red interinstitucional en coordinación con la secretaría, mediante la suscripción del instrumento jurídico correspondiente a cargo de las instituciones públicas y privadas estatales y municipales competentes involucradas en esta tarea.

En razón de lo anterior, en marzo de 2013 el Gobierno del Estado anunció²³ que los 125 municipios que lo integran habían firmado el convenio para operar el MUP, a través de la policía estatal acreditable y mediante la creación de la Fuerza Única Jalisco, además de que el fiscal general dispuso que se pondría en marcha en diciembre de ese año.

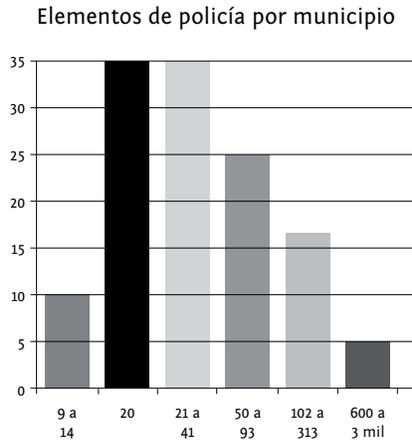
El propio fiscal general dio a los medios de comunicación presentes el anuncio sobre la firma del convenio citado y la composición de las policías municipales de Jalisco:

- 10 municipios tienen entre 4 y 19 policías.
- 34 municipios con 20 policías.
- 34 municipios, entre 21 y 41 policías.
- 24 municipios, entre 50 y 93 policías.
- 17 municipios, entre 102 y 313 policías.

23 Ver diversas notas informativas, entre ellas las de Redacción Unión Jalisco, del 27 de marzo de 2013. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 de <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2013/03/27/seguridad/guadalajara/5-claves-sobre-el-nuevo-mando-unico-policial-de-jalisco>

- 6 municipios, entre 600 y 3,000 elementos.

Gráfica 1. Elementos policiacos por municipio.



El gobernador del estado, en conferencia de prensa,²⁴ anunció el 6 de agosto del presente año el inicio de la etapa de capacitación para los elementos que integran la Fuerza Única Jalisco, la que se integró con 450 elementos de las siguientes entidades policiales: 154 estatal; 123 de Guadalajara; 71 de Zapopan; 37 de Tlaquepaque; 28 de Tonalá; 25 de Tlajomulco de Zúñiga; y 12 de El Salto.

PLANTEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE MUP EN JALISCO Y SUS AYUNTAMIENTOS

En Jalisco, el municipio de Guadalajara firmó el Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado. El 16 de mayo de 2013, el Ayuntamiento de Guadalajara aprobó el decreto municipal con dispensa de ordenamiento que

24 Ver información oficial publicada en diversos medios de comunicación el 6 de agosto de 2013. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 de http://www.pagina24jalisco.com.mx/index.php?option=com_content&id=11107:anuncian-conformacion-de-la-fuerza-unica-en-jalisco&Itemid=114

aprueba la firma del citado convenio que celebran el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, en los términos del documento adjunto denominado “Anexo único”,²⁵ publicado en la *Gaceta Municipal* al día siguiente.²⁶

Conforme a una serie de obligaciones del Gobierno del Estado y los municipios (ver tabla 1), el convenio en mención tiene por objeto establecer las bases de coordinación de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando; asimismo, determina las bases para la generación, análisis e intercambio de información útil para la prevención del delito y el combate a la criminalidad, así como para depurar y fortalecer las fuentes de información sobre seguridad pública.²⁷

Entre las obligaciones comunes de los municipios y el Gobierno del Estado se enuncian algunas:²⁸

- Obtener información para la elaboración de políticas públicas y programas de prevención social del delito y reinserción social, y coadyuvar en tareas de investigación y persecución de los delitos con la Fiscalía General del Estado y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

25 Acta número 28 de la sesión extraordinaria celebrada el 16 de mayo de 2013 en el Salón de Sesiones del Palacio Municipal. Recuperado de <http://portal.guadalajara.gob.mx/transparencia/sesiones-cabildo>

26 Suplemento tomo III, ejemplar 5, año 96, 17 de mayo de 2013. Decreto que autoriza la firma del Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco. Recuperado de <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/gacetatomoiiejemplar5mayo17.pdf>

27 Copia de la iniciativa del presidente municipal de Guadalajara presentada en la sesión del 16 de mayo de 2013 en el Salón de Sesiones del Ayuntamiento de Guadalajara, según consta en acta de la sesión en mención y en el archivo de la Secretaría General del ayuntamiento.

28 Copia del Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco, que consta en el archivo de la Secretaría General del Ayuntamiento de Guadalajara.

- Cumplimiento de los objetivos del Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco, así como administración y mantenimiento de los bienes materiales y equipamiento que el Gobierno del Estado y los municipios aporten para la creación e implementación de la Fuerza Única Jalisco.
- El Gobierno del Estado proporcionará la interconexión entre las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, prevención y reinserción social y demás instituciones, información requerida para mantener actualizados los registros y bases de datos en un centro de inteligencia y comunicaciones para la seguridad.

Este convenio de colaboración tiene una vigencia de 2012 a 2018.

INTEGRACIÓN DE LA FUERZA ÚNICA JALISCO

La Fuerza Única Jalisco es una de las columnas que deberá sostener el Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado. Esta fuerza policial se concibe como un instrumento operativo cuya misión es reforzar la capacidad del Gobierno del Estado y los municipios de Jalisco para garantizar el orden y la paz pública, así como proteger la integridad física y patrimonial de sus habitantes, residentes temporales y personas en tránsito. Esta misión se logrará a través de la creación eficiente de políticas de prevención general y especial de los delitos, así como de la persecución eficaz de éstos.²⁹

El 17 de junio de 2013, el gobernador del estado dio a conocer la aprobación del MUP de Jalisco en los 125 municipios y cuya presencia abarca todas las regiones de la entidad.³⁰ De acuerdo con lo anunciado por el titular del Poder Ejecutivo, el modelo de mando único en Jalisco, hasta la fecha, se ha traducido en la integración de un grupo de tarea denominado Fuerza Única

29 Ejes estratégicos, líneas de acción y presupuesto general de la Fuerza Única Jalisco. Anexo único. Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco. Copia que obra en archivos de la Secretaría General del Ayuntamiento de Guadalajara.

30 Anuncio de constitución de Fuerza Única Jalisco. Instituto Cultural Cabañas, 17 de junio de 2013. Recuperado de <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/discursos/5271>

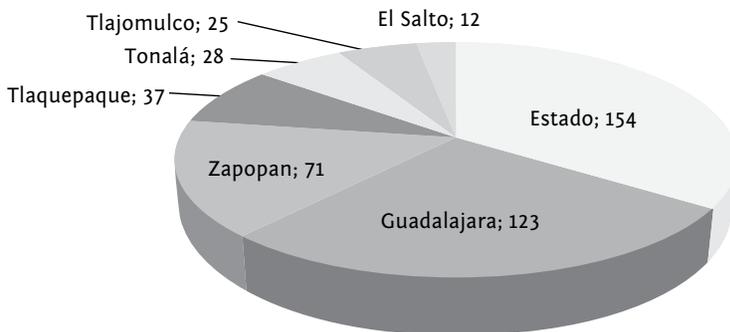
Tabla 1. Obligaciones del Gobierno del Estado y los municipios que suscribieron el Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco.

GOBIERNO DEL ESTADO	MUNICIPIOS
Encabezar estrategias y acciones con el objeto de cumplir de manera conjunta con el municipio los fines de la Fuerza Única Jalisco.	Comisionar, al menos por el término de dos años, bajo el mando coordinado por el Gobierno Estado, al personal operativo del municipio que integra la Fuerza Única Jalisco.
Aportar al municipio recursos financieros necesarios para el pago de remuneraciones ordinarias y prestaciones que tengan derecho el personal operativo que integra la Fuerza Única Jalisco.	Colaborar, en el ámbito de su competencia, para la debida ejecución de la planeación estratégica desarrollada por el Gobierno del Estado y que resulte necesaria para la implementación de la la Fuerza Única de Jalisco, tendente a la optimización de recursos destinados a la seguridad pública.
Realizar la planeación estratégica que resulte necesaria para el desarrollo de la Fuerza Única Jalisco.	Someter a su personal operativo a los exámenes de control de confianza necesarios para la permanencia en la Fuerza Única Jalisco.
A través del presidente del Consejo Estatal de Seguridad Pública, informar periódica y oportunamente a sus miembros sobre los avances y resultados de la Fuerza Única Jalisco.	Delegar al Gobierno del Estado las facultades relativas al régimen disciplinario en lo que respecta al personal operativo que integra la Fuerza Única Jalisco.
Dotar del equipo y armamento necesario al personal que integre la Fuerza Única Jalisco.	
Contribuir a la actualización y capacitación del personal operativo que forma la Fuerza Única Jalisco.	
Ejercer el mando único del personal que participe en la ejecución de la Fuerza Única Jalisco.	

Jalisco, formado con base en el Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco, firmado por los ayuntamientos y compuesto de 450 oficiales de policía del estado y de los municipios de la zona metropolitana (gráfica 2).

Gráfica 2. Oficiales de policía de la zona metropolitana que integran la Fuerza Única Jalisco.

Oficiales de la policía de la zona metropolitana que integran la Fuerza Única de Jalisco



Para cumplir con los objetivos de la Fuerza Única Jalisco, en los ejes estratégicos y líneas de acción se establece:

- Capacitación de elementos evaluados previamente para integrar el grupo.
- Integración jerárquica y definición de funciones de los elementos, por parte de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.
- Programas de capacitación permanente.
- Dotación de equipos, armas de servicio, asignación de vehículos y uniformes.
- Mecanismos de evaluación de resultados.
- Mecanismos de coordinación entre los servicios de inteligencia y la estrategia de despliegue regional.

- Planeación y gestión administrativa y financiera.

En conclusión, la propuesta del MUP se inserta en el Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única, cuyo objetivo es la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando denominado la Fuerza Única Jalisco. Contrario a lo que se puede entender con el nombre del convenio, su objetivo y el del grupo de tarea, éste no sustituye ni pretende hacerlo, mediante el convenio citado, a los cuerpos policiales de cada municipio ni al propio del Gobierno del Estado, cuyos mandos son únicos para cada uno de ellos.

La dirección de la Fuerza Única Jalisco se delega a la Fiscalía General del Estado, con base en el convenio de coordinación y el anexo único creado para este fin, firmado por los ayuntamientos y que finaliza en 2018; su principal objetivo es garantizar el orden y la paz pública, así como proteger la integridad física y patrimonial de los habitantes del estado. Se define como una de las columnas que deberán sostener el Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco y se prevé que el personal que integra el agrupamiento tenga un perfil que le permita realizar acciones para combatir el crimen organizado.

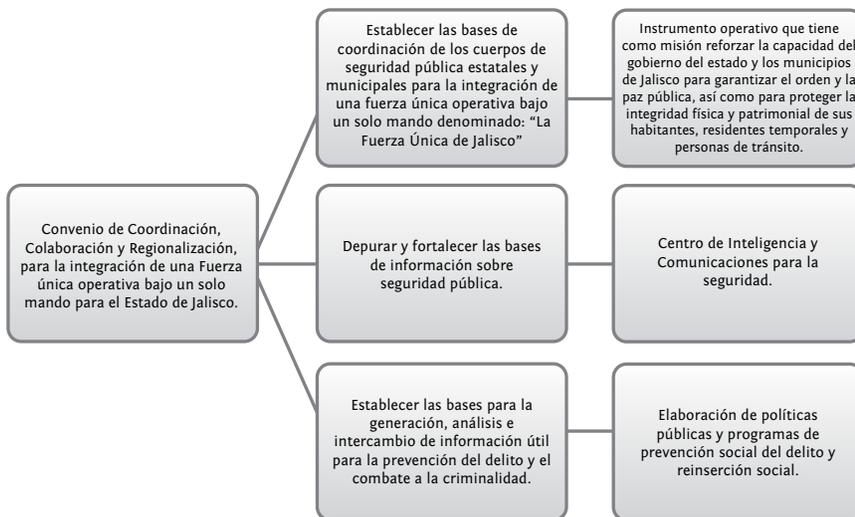
Nueva estrategia de coordinación del estado en materia de seguridad pública

Como ya mencionamos, el gobierno estatal, en sus próximos cinco años, pondrá en marcha la estrategia de coordinación en materia de seguridad con los municipios con base en un convenio de coordinación cuyo instrumento principal es un grupo de tarea denominado Fuerza Única Jalisco (esquema 1).

Para la evaluación y el seguimiento de dicha estrategia, el convenio en mención establece que el Gobierno del Estado se compromete a informar, a través del presidente del Consejo Estatal de Seguridad Pública, periódica y oportunamente a sus miembros sobre los avances y resultados de la Fuerza Única Jalisco; por otra parte, uno de los objetivos de la planeación sustantiva de la Fuerza Única Jalisco señalados en el anexo único del convenio es “establecer y poner en marcha mecanismos de evaluación para medir los resultados

y el alcance de la acción de la Fuerza Única Jalisco”, así como fortalecer el proceso de planeación y toma de decisiones.

Esquema 1. Objetivos del Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado.



Por otra parte, desde una perspectiva de seguridad global y hemisférica, los países han implementado estrategias de cooperación para abatir los fenómenos de criminalidad que atentan contra su seguridad. Al interior, desarrollan estrategias de coordinación con el propósito de enfrentar situaciones de inseguridad; por ejemplo, en Perú, durante el gobierno de Fujimori, se puso en práctica el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social, cuyo principal objetivo fue eliminar la estructura de base de Sendero Luminoso e involucrar a la población organizada, en su mayoría, por su propia iniciativa (Molano Aponte, s.f.).

En Colombia, el gobierno de Uribe definió como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial para complementar la política de seguridad democrática con acciones para fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en

el marco de la recuperación social del territorio (Molano Aponte, s.f.). La estrategia de coordinación interagencial en un Estado comunitario instituyó un centro de coordinación de acción integral de la Presidencia de la República cuyo equipo fue liderado por la misma presidencia e integrado por los ministerios y fiscalías; se actuó en nueve zonas, que abarcaban 52 municipios y su objetivo principal fue la recuperación social del territorio a través de una metodología de corto, mediano y largo plazo.

La coordinación interinstitucional o interagencial se define como un proceso mediante el cual se concentran y sincronizan medios y esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias que buscan generar valor en la gestión pública para alcanzar objetivos definidos. Se logra a partir de los siguientes procesos: informar, consultar, programar en paralelo y actuar en conjunto. La coordinación pretende maximizar la cooperación y coexistencia de los actores y minimizar la competencia y conflicto para el cumplimiento del objetivo común con recursos limitados (Molano Aponte, s.f., p. 320).

La experiencia en la implementación de la estrategia apunta que un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas, políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones para facilitar la cooperación y coordinación.

De la misma forma, existen cuatro factores estratégicos que dificultan el desarrollo de esta cultura:

- Una política de coordinación definida y conocida por todas las entidades.
- Una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política.
- Diferencias entre entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas.
- Políticas de gestión del talento humano que pretenden que los funcionarios se dediquen a su propia entidad, sin considerar la comunidad interagencial.

Las organizaciones interagenciales pueden tener dos tipos de estructura: jerárquica o red. Cada uno tiene sus ventajas y desventajas y ninguno es

mejor que el otro *per se*, aunque uno puede resultar más útil que el otro en ciertas circunstancias.

Una estructura jerárquica se caracteriza por su rapidez en la toma e implementación de decisiones gracias a la concentración de autoridad y es más útil para el manejo de crisis que requieren decisiones rápidas. Una red tiene mayor capacidad de adaptación y es más útil para acciones de mediano y largo plazo en las que es necesario el debate y consenso para la planeación y acción.

Las jerarquías favorecen la coordinación vertical a través de órdenes, supervisión, políticas, normas, planificación y sistemas de control. Las redes propician la coordinación lateral mediante reuniones, comités y puestos de coordinación. Esta última se produce cuando personas de un mismo nivel se comunican directamente a través de reuniones formales e informales para el desarrollo de planes, solución de problemas y toma de decisiones; o la agrupación en equipos de trabajo para enfrentar oportunidades o problemas nuevos que requieran expertos en ciertas especialidades.

Con base en la teoría general de la coordinación interagencial, la estrategia implementada por el gobierno estatal podría representar un avance en la coordinación entre los cuerpos policiales; sin embargo, puede ser replanteada considerando los siguientes puntos:

- Establecer una política de coordinación interinstitucional que integre como principal instrumento el Centro de Coordinación Interinstitucional.
- Integrar el Centro de Coordinación Interinstitucional como una estructura de organización en red y encabezado por el Gobierno del Estado.
- Instituir un equipo interinstitucional en el que se incluyan secretarías de Estado vinculadas por la prevención de factores de riesgo, desarrollo social y seguridad; organismos representantes de los ciudadanos y los municipios.
- Implementar en sus políticas de planeación los procesos de informar, consultar, programar en paralelo y actuar en conjunto.
- Hacer uso de los medios necesarios para implantar mecanismos que impulsen una cultura interagencial entre los miembros y gobernados.

- Garantizar la participación ciudadana en los procesos de evaluación de la estrategia.

El MUP, ¿es necesario?

De acuerdo con los diagnósticos en seguridad pública hasta hoy conocidos, podemos afirmar que, en los últimos años, el acelerado crecimiento poblacional y el debilitamiento creciente de las condiciones de vida de la población han generado diversidad de problemas sociales que impactan en la seguridad pública: la violencia intrafamiliar, el robo a transeúntes y casa habitación, el alcoholismo y la drogadicción son sólo algunos ejemplos de conflicto que impactan negativamente en la seguridad pública.³¹

Lo anterior también se vincula a la percepción de los ciudadanos acerca de sus policías, al ubicarlas en el antepenúltimo escalón sólo por encima de los diputados y partidos políticos.³²

En Jalisco, el deterioro de la seguridad pública se ha acrecentado de forma muy marcada desde 2010, año en el que se registraron 1'614,809 nueve delitos ocurridos (INEGI, 2010); 1'453,913 delitos no fueron denunciados.

La percepción de inseguridad entre personas mayores de dieciocho años en el estado alcanzó 71.1% (INEGI, 2010). En 2012, en esos mismos rubros los datos arrojaron un total de 1'504,054 denunciados y 1'325,452 no denunciados. La percepción de inseguridad se ubicó en 58.8% (INEGI, 2012). En 2013, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (con datos de 2012) reveló un incremento que debió poner en alerta a los ciudadanos y autoridades, porque no se estaba haciendo lo correcto en materia de seguridad pública, ya que los delitos en Jalisco llegaron a 2'560,387 y los no denunciados a 2'239,428. La percepción de inseguridad se ubicó en 75.9%.

31 Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social 2010. Boletín número 3 del Observatorio del Sistema de Información sobre Seguridad Pública, reporte de febrero. Recuperado el 6 de septiembre de 2013 de <http://www.consejociudadano.org.mx/boletin3.pdf>

32 Idem.

Por esas y otras razones, las autoridades del país³³ buscan cambios que permitan acceder a una policía más confiable, con todos sus elementos evaluados en control de confianza y con salarios dignos, asistencia social que los vincule no únicamente a la corporación, sino también a su familia, más profesional con capacitación continua, equipados con tecnología de última generación, armamento y transporte para lograr el objetivo de fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial; con ello se sentarían los cimientos de una policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia en el marco de un nuevo modelo policial.

Para dar respuesta a esa situación en nuestro estado se implementa la Fuerza Única Jalisco, pero se limita, al menos hasta el momento, a ser una fuerza de reacción para enfrentar al crimen organizado y no se constituye como una política pública de mayor alcance.

El MUP es sólo una estrategia que, por sí misma, no resuelve el problema de fondo en materia de seguridad pública; no debemos ignorar que para cambiar los resultados hasta hoy obtenidos, hay que implementar nuevas estrategias que hagan posible otro tipo de resultados.

Si el objetivo de la policía estatal acreditable y del MUP es lograr una nueva policía confiable y eficaz; entonces, parte de la solución es lo ya planteado, así como la capacitación, mejores salarios y prestaciones... Sin embargo, se debe plantear un objetivo de mediano plazo consistente en la evolución del concepto de seguridad pública,³⁴ que sólo responda a un control estatal, a un concepto más amplio como el de seguridad ciudadana, entendida esta última como el crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas; por ello, el concepto de seguridad debe hacer mayor hincapié en las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e

33 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Policía acreditable. Recuperado el 29 de agosto de 2013 de http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_

34 Diario oficial de la Federación, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos. Recuperado el 29 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm>

inseguridad que en las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (OEA, 2009, p. 8).

De lo expuesto, tenemos que la estrategia de MUP es una de varias apuestas de las autoridades para superar un ambiente social impregnado de delincuencia organizada e instituciones policiales desorganizadas, sin coordinación entre ellas y con amplia desconfianza ciudadana hacia ellas.

Al respecto, diversos especialistas se han pronunciado en este sentido. En una entrevista publicada en la revista *Proceso* se advierte lo siguiente:

Arturo Villarreal Palos, investigador del Departamento de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara, informa en entrevista que la iniciativa incluye la conformación de 20 bases regionales. Añade que en estados como Morelos ya se aplica esta modalidad, pero en Jalisco aún no se conoce qué tipo de mando único se quiere ejecutar.

En su opinión, en medio de la inseguridad que impera en el país, una iniciativa como esta “es positiva”, pero todavía no se da a conocer de forma detallada. La unificación del mando y el aumento de los efectivos disponibles implican una gran ventaja en el combate a la delincuencia. En Jalisco, hay 18 mil policías: en los municipios del interior se habla de cerca de 4 mil 400, y de más de 7 mil en la zona metropolitana. Hay que sumar a más 2 mil 200 agentes viales y 2 mil 200 policías de la Secretaría de Seguridad Pública del estado y cerca de otros 2 mil ministeriales (Osorio, 2013).

Aunque esa cifra es menor a la mínima que recomienda la ONU, ya es una suma importante que vele por todo Jalisco y no sólo por determinados municipios. No es lo mismo tener 125 visiones de lo que debe ser la policía, que tener una sola (Osorio, 2013).

A su vez, Dante Haro, especialista en seguridad, afirma que el Poder Legislativo federal y estatal tendrá que reformar los artículos 51 y 115 de la Constitución en el apartado de la seguridad que brinda el municipio, a fin de adaptarlos al nuevo esquema que promueven la Federación y los estados:

Estamos hablando de una función concurrente, en la cual participan la Federación, los estados y los municipios. Mientras no se den las modificaciones necesarias, debemos atenernos a la buena voluntad de todos en esa propuesta de colaboración, y es obvio que con el paso que se ha dado (en Jalisco) se están brincando ese aspecto jurídico, vital para garantizar el éxito operativo de los cambios.

Un municipio que firma la carta compromiso, pero después dice que no le conviene o no está de acuerdo, “constitucionalmente tendrá las facultades para hacerse a un lado”, advierte Haro. Entre otros problemas iniciales, el investigador menciona que “hay grandes desigualdades en el número de elementos de cada corporación, el equipo, los sueldos, la capacitación. En todo ello se tendrá que trabajar de manera urgente para homologar salario, criterios, capacidades y equipo, entre otras condiciones”. El primer paso, afirma, es la unificación real y luego se pondrá a prueba la operatividad.

En opinión de Haro, “es urgente blindar los municipios considerados focos rojos en seguridad, particularmente las limitrofes con Michoacán, Zacatecas, Nayarit y Colima. También es necesario aplicar los exámenes de confianza a todos los integrantes de todas las corporaciones”.

Haro señala que

sólo 20% de los delitos son denunciados. Eso significa que dos de cada 10 son los que se denuncian y ocho no; eso demuestra el alto nivel de la desconfianza, que supera el 80% de impunidad. Pero aun dentro de los que sí se denuncian, se comprueba que de todos ellos, sólo 2% son castigados. Entonces hablamos de un nivel de impunidad de 98%. En ese escenario, de poco sirven penas más severas si se registran esos graves niveles de impunidad.

Para el abogado constitucionalista Francisco Jiménez Reynoso, también catedrático de la Universidad de Guadalajara, las reformas planteadas y la propuesta del MUP son respuestas necesarias, pero tardías ante la ola de violencia que sacude al estado y al país.

Agrega que la integración de las bases regionales y la designación del mando único ayudarán a combatir a las bandas delictivas, aunque advierte: “El fiscal general deberá establecer las bases regionales en ciudades medias, preparadas para brindar apoyo de inmediato en los municipios que lo requieran. Aquí es donde resulta urgente contratar y capacitar a efectivos que respondan como policías de élite”. Para conseguirlo, dice, se requiere personal de nuevo perfil:

No se puede improvisar y responder exclusivamente con lo que ya se tiene; se necesitan policías jóvenes, con capacitación especial y moderno adiestramiento, con equipo de nueva tecnología. Por desgracia, hoy un gendarme de línea ronda los cuarenta años, hay muchos obesos, fuera de forma y hasta enfermos. En esas condiciones son vulnerables ante las bandas del crimen organizado, cuyos integrantes tienen una edad promedio de veinte años.

Todas esas opiniones, con sus matices, son coincidentes en que este tipo de estrategias pueden abonar a mejorar los resultados en materia de seguridad.

CONCLUSIONES

La seguridad ciudadana y los derechos humanos se complementan y condicionan entre sí para garantizar en el ciudadano una percepción de tranquilidad y paz, que se reflejan en una confianza ante las instituciones gubernamentales.

El MUP no es una nueva estructura policial, sino una parte de la política de Estado que, en un sentido amplio, pretende regular todas las actividades que contribuyen a alcanzar la integridad y los derechos de las personas para preservar sus libertades, el orden y la paz social. No se debe confundir una estrategia, como la de MUP, con la política de seguridad pública que es más amplia.

La propuesta del MUP o mando único del estado de Jalisco determina los lineamientos para establecer el Convenio de coordinación, colaboración y re-

gionalización para la integración de una fuerza única, que tiene como objetivo la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando denominado la Fuerza Única Jalisco.

La profesionalización y la carrera policial brindan las bases necesarias para un proceso de profesionalización a fin de superar una imagen adecuada a la figura policial, que lo eleve a un nivel de lo que representa: una institución que responde a la principal y actual demanda ciudadana: la seguridad integral y ciudadana.

Se deben adecuar las funciones de la policía a las necesidades que se demandan; determinar y desarrollar, a la par de su profesionalización, habilidades en el uso de la mediación y supervisión en la forma de actuar de los integrantes de la corporación.

Los integrantes de la Academia de Policía de la licenciatura de Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara estamos a favor de continuar con la implementación en Jalisco del MUP, que si bien no es la solución a la grave problemática que vivimos, sí puede abonar a obtener mejores resultados en seguridad pública, estrategia que puede ser perfeccionada con apoyo en la teoría interagencial, que debe ser evaluada en su oportunidad. Las autoridades deben asumir públicamente su compromiso de informar con oportunidad y transparencia a los ciudadanos sobre el proceso de su implementación y los resultados obtenidos.

Hacemos un llamado a las autoridades y ciudadanos para adoptar el concepto de seguridad ciudadana y abandonar en definitiva el de seguridad pública; esto nos va a permitir orientar los recursos humanos y financieros de nuestro estado hacia la prevención de la violencia y el delito, y no a la reacción, como sucede hoy.

Por último, hacemos una invitación a los ciudadanos para que se involucren en los temas de seguridad y justicia, y participen en la coproducción de seguridad, que implica la corresponsabilidad en la construcción de espacios de convivencia y desarrollo libres de violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bayley, D. (1997, octubre). The contemporary practices of policing: a comparative view. En *Civilian police and multinational peacekeeping. A workshop series. A role for democratic policing* (pp. 38 y 39). Washington, DC: National Institute of Justice and Center for Strategic and International Studies, Police Executive Research Forum. Recuperado el 3 de octubre de 2013 de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>.
- González, S. et al. (2005). *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica* (2ª ed.). México: Fontamara.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción 2010. Tabulador de Denuncia del Delito*. Recuperado el 5 de octubre de 2013 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=28009&s=est>.
- _____ (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Recuperado el 1 de septiembre de 2013 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=31914&s=est>
- López Portillo Vargas, E. (2002). *La asistencia internacional para la reforma policial en México: una alternativa*. Recuperado el 2 de octubre de 2013 de http://estepais.com/inicio/historicos/140/7_ensayo3_La%20asistencia_lopez.pdf.
- Molano Aponte, D. (s.f.). *La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática*. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/744>.
- Moloeznik, M. (2013). *El sistema de seguridad pública en el estado de Jalisco y sus municipios*. México: Universidad de Guadalajara/Ediciones de la Noche.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la seguridad y derechos humanos 2009*, página 8. Recuperado el 30 de agosto de 2013 de

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Osorio Méndez, A. (2013, 30 de marzo). Las debilidades del mando único. *Proceso*, núm. 1923, edición Jalisco. Recuperado el 8 de septiembre de <http://www.proceso.com.mx/?p=337649>.

Legisgrafía

Constitución Polícita de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco

Ley Federal de Policía Preventiva

Ley de Policía Federal

Reglamento a la Ley de Policía Federal

Código Penal Federal

Código de Procedimientos Penales Federal

Código Penal para el Estado de Jalisco

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco

Ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional en su trigésima primera sesión, celebrada el 31 de octubre de 2011

Ley de Egresos de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013



De izquierda a derecha

José Luis de la Mora Gálvez
Profesor del Sistema de Universidad Virtual.

Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco
Fiscal general del estado.

Alberto Erubiel Tirado Cervantes
Consultor y académico de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

Carlos Ramiro Ruíz Moreno
Coordinador de Posgrado en Derecho de CUCSH

Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

PANEL.
DESAFÍOS EN JALISCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA



De izquierda a derecha

Jaime González Ángel

Profesor de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Rosana Ruiz Sánchez

Coordinadora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

Javier Carrasco Rueda

*Secretario técnico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública,
Prevención y Reinserción Social del Estado.*

Teresa Reyes Carrillo

Profesora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual

La seguridad ciudadana

Pedro Javier Carrasco Rueda Quijano*

El mundo de la seguridad ha ido transformándose rápidamente en los últimos años; no se había visto un cambio así desde hace muchas décadas en los temas sociales, políticos, estratégicos y, por supuesto, de seguridad, principales tendencias en el ámbito global que nos están impactando aquí y ahora, a ustedes y a nosotros en el tema de seguridad.

A continuación, abordamos algunos de los puntos que nos están impactando a escala global. El primer tema es la globalización, que llegó como un fenómeno de interconexión social, interconexión de la información, pero también de vinculación e interconexión de los fenómenos criminales de manera muy poderosa. Cinco fenómenos son los que absorben la mayor parte del recurso institucional y social en el mundo; se les conoce como las “cinco guerras de la globalización”, concepto acuñado por Moisés Main: el tráfico de drogas, de personas, de dinero, de productos intelectuales y piratería. Estas guerras están forzando a los Estados y a la sociedad a repensar la forma en que estamos enfrentándolas; las fronteras, las tradicionales jurisdicciones, han dejado de tener utilidad al amparo de la globalización.

El grupo subtransnacional de la criminalidad no tiene fronteras; aprovechan las ventajas de la globalidad, pero no se restringen a las reglas del Estado de derecho como la conocemos. De ahí surgen las amenazas complejas, con-

* Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, con maestría en Derecho, con la orientación de Administración de Justicia y Seguridad Pública. Tiene especialización en Derecho Constitucional y Amparo y en Derecho Internacional Humanitario. Participante de los cursos Perspectives on Homeland Security and Defense, Coordinación Interinstitucional y Contraterrorismo; y Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional y las Redes Ilícitas en las Américas, impartidos por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América (2009, 2010 y 2011). Actualmente, se desempeña como profesor de la licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno, y de la maestría en Derecho en la Universidad de Guadalajara. Secretario técnico, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, desde 1998.

cepto que empezará a escucharse cada vez más en los siguientes años. Las amenazas complejas significa que se están fusionando y mezclando problemas como el narcotráfico, la insurgencia, las luchas fundamentalistas ideológicas y religiosas con crimen convencional y crimen transnacional organizado. Si a eso le añadimos las ventajas que ofrece el mundo virtual, el mundo de la ciberseguridad, resulta una mezcla explosiva que da lugar a las amenazas complejas, híbridas.

El mundo nunca ha estado preparado para enfrentar en una sola línea de frente de batalla todas estas amenazas, en un solo momento y con los pocos y limitados recursos, incluyendo las potencias mundiales. Esto nos lleva a una reflexión: cuáles deberían ser los ajustes, los cambios necesarios para adaptarnos a esos nuevos fenómenos de criminalización y victimización.

Respecto a las principales tendencias que observamos en el concepto de seguridad, todo lo que se ha comentado ha forzado que dejemos atrás la doctrina de la seguridad nacional, aquella que persigue la supervivencia del Estado y de sus instituciones por sobre todas las cosas; ha surgido un nuevo concepto que coloca a las personas y su entorno inmediato en el centro de la política de seguridad. Los conceptos de seguridad humana han aparecido, así como el de seguridad ciudadana; son la respuesta más pronta y eficaz a la seguridad nacional, principalmente en América Latina.

La seguridad ciudadana es una respuesta a la doctrina de la seguridad nacional, de la seguridad pública, y sitúa en el centro del tema a las personas. Eso implica un cambio de mentalidad, de enfoque, que pasa primeramente por la prevención, pero no la famosa prevención del delito, sino la prevención social; es decir, identificar, atender todos aquellos factores personales, comunitarios y sociales que se asocian a problemas de violencia. Pone el acento en la evaluación de lo que hacemos, no sólo la respuesta institucional, sino también la social; en sistemas de seguridad privada; y en la coproducción o corresponsabilidad en seguridad.

Muchos se asustan cuando escuchan este concepto; preguntan: ¿el Estado renunció a su obligación de proporcionar seguridad? No, necesitamos entender que la comunidad puede, junto con el Estado, generar seguridad en su propio medio, en su propia comunidad, cuadra o colonia. El concepto de

seguridad ciudadana significa también que las estrategias de intervención tienen un elevado acento en el anclaje comunitario. En el programa nacional de prevención del delito se utiliza el término de acupuntura urbana, que se traduce como un anclaje comunitario en las estrategias, ya no más políticas generales: cuando hablamos de intervención, nos referimos a una comunidad específica, en un momento y en una problemática determinada; a partir de ahí se programan las intervenciones.

Hay una elevada tendencia en el orden global de asociar el tema de seguridad con la organización urbana de las comunidades: cómo planeamos, cómo pensamos, cómo vivimos nuestros espacios urbanos. Cuando tratamos de responder a esas preguntas, estamos también planteando un tema de violencia específico. La seguridad urbana ha irrumpido en los últimos dos o tres años de manera muy fuerte en las políticas de seguridad ciudadana; se coloca hoy como el principal referente de avanzada para reducir la violencia en las comunidades. De setenta a setenta y cinco por ciento es población global, urbanizada. Necesitamos entender la relación entre violencia, personas y espacio; ese triángulo es parte del centro de atención de la seguridad urbana.

Otro tema global y de gran preocupación en el mundo es la reforma policial. Qué hacemos con las instituciones policiales para que sean más eficientes, más legítimas, más confiables; ese es un reto no sólo de México, sino del mundo. Tenemos como ejemplos los modelos de Japón y Colombia; este último se está replicando en Brasil y en otros países de Latinoamérica.

La reforma policial contiene algunos ingredientes indispensables: abrir la caja negra, que significa operación policial, conocer qué se hace, cuándo y cómo. Las instituciones policíacas son reacias a que un ciudadano común y corriente vea qué es lo que hacen. Consideran que un ciudadano fuera de la policía no sabe del tema; esto es un error, porque si no dejamos que la comunidad entre a conocer la operación policial, poco se puede hacer para la evaluación y poco se podrá hacer para avanzar en la legitimidad y confiabilidad de las instituciones policiales.

Por último, abordamos el tema penal, que también está sufriendo fuertes modificaciones en el mundo. La tendencia global es hacia el modelo de la justicia restaurativa, que significa reparar, reponer y arreglar lo que se lastimó

por una conducta antisocial, sea una víctima, un derecho, un orden jurídico o una comunidad; se pone especial interés en que no vaya a suceder otra victimización, otro fenómeno de criminalización, y que los derechos se restauren. Ese es el tema mundial en justicia penal; en México, estamos viviendo nuestro propio proceso. La Organización Panamericana de la Salud señala que el principal medio para resolver controversias en América Latina es la violencia, en lugar de ser los modos convencionales de la justicia.

Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco

Marcos Pablo Moloeznik*

El sistema político de Jalisco experimenta un proceso de alternancia en el poder a partir de 1995, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN), responsable de gobernar a esta entidad federativa durante tres periodos de manera consecutiva (1995-2000, 2000-2006 y 2006-2012). A lo largo de los tres sexenios encabezados por gobernadores surgidos de las filas del PAN, la seguridad pública sufrió altibajos, ya que no hubo una política consistente en la materia; antes bien, cada titular del Poder Ejecutivo local le imprimió su manera personal de gobernar. En otras palabras, en los últimos dieciocho años, la seguridad pública no fue concebida ni recibió tratamiento como política de Estado, al estar sujeta a los vaivenes político-electorales y, en especial, a los acuerdos político-partidistas, cuando no a los caprichos del gobernador en turno.

Así, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y también, aunque en menor medida, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses se convirtieron en una suerte de agencias de colocaciones de los partidos políticos, en particular del PAN; paradójicamente, frente a la mayor presencia de una delincuencia cada vez más organizada y dinámica, se ha hecho sentir un proceso de desprofesionalización de la función de la seguridad pública en Jalisco, que se extiende a los órganos jurisdiccionales, incluyendo el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Dicha situación no ha pasado inadvertida en el imaginario colectivo, al identificarse la inseguridad pública como el principal problema y preocupa-

* Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Reconocimiento como investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt. Reconocimiento como profesor perfil deseable de la Secretaría de Educación Pública. Coordinador del proyecto de investigación "Las políticas públicas federales en materia de seguridad pública y su impacto en el estado de Jalisco".

ción ciudadana, al tiempo que se penalizó en las urnas al PAN, que quedó relegado a un tercer lugar. De esta manera, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) llega al poder en Jalisco con el reto de obtener resultados socialmente aceptables en el ámbito de la seguridad pública.

En este contexto político y tras un año de gestión del PRI, conviene hacer un alto en el camino y someter a análisis su política en la materia. Dado que el debate gira en torno a la seguridad ciudadana, se propone al lector introducir una breve discusión sobre sus contenidos y alcances para dar cuenta de los asuntos críticos, a partir del desarrollo de un decálogo, así como presentar conclusiones de carácter preliminar a la luz de los focos rojos identificados.

SOBRE LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

En general, se reconoce la seguridad ciudadana como una reacción histórica de los países latinoamericanos contra los gobiernos al margen de la voluntad popular, producto de golpes de Estado, y en el marco de la guerra fría, conflicto este-oeste o era bipolar. Frente al dominio de la lógica de la seguridad nacional, surge el paradigma de la seguridad ciudadana, que coloca al ciudadano como el centro de esta política sectorial; la persona, considerada como individuo y ser social. Se trata de una concepción de nuevo cuño, inclusiva, que integra la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales.

Desde esta perspectiva, el lector se encuentra frente a una mirada distinta a la tradicional, centrada únicamente en la institución policial y en el sistema de justicia penal, y es que

la democratización de los gobiernos ha permitido la incorporación de una visión plural que concibe a la seguridad como una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional donde ésta era fundamentalmente una atribución gubernamental [...] La tendencia ha sido, desde entonces, a transitar de un modelo de seguridad pública –orientado a la protección del Estado

y la salvaguarda del orden público– a uno de seguridad ciudadana, donde la persona es el eje central de las políticas (Insyde, 2013).

En otros términos, la seguridad ciudadana constituye un proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del Estado democrático de derecho, que neutraliza las amenazas de violencia en la población y permite una coexistencia segura y pacífica, al tiempo que es considerada como un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida y a la integridad, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

La seguridad ciudadana también es definida como una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia. La seguridad ciudadana es, por tanto, un elemento fundamental de la seguridad humana (Acero Velásquez, 2006).

Para el organismo regional por excelencia, el objetivo último de la seguridad ciudadana es

producir una situación social libre de riesgos y conflictos violentos, en cuyo seno las personas puedan gozar plenamente de sus libertades y derechos tanto civiles, como políticos y sociales. Conforme a esta finalidad se estructura el sistema institucional de seguridad ciudadana, es decir, el conjunto de actores estatales y sociales, y los mecanismos estipulados para llevar adelante la estrategia de control de la violencia y el delito (eje sustantivo de las políticas de seguridad). Se trata, pues, de un sistema institucional de control de la violencia y el delito que se activa toda vez que actos violentos o criminales puedan resultar lesivos de los derechos y libertades que detentan las personas; y en cuya reproducción y gestión intervienen, con mayor o menor nivel de éxito, diferentes instancias de la sociedad y del Estado (OEA, 2009).

La seguridad ciudadana es “un bien común que debe ser administrado desde las políticas locales”, por lo que

las políticas de seguridad ciudadana requieren un abordaje comprensivo, que incluya políticas sustantivas de prevención y control de la violencia y del delito; políticas de reforma de las instituciones del sector que puedan implementar estas políticas en el marco de la ley y, por último, un Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles de gobierno) en condiciones de dotar de sentido común a las distintas acciones para implementar una estrategia eficaz (Álvarez, 2008).

Sin embargo y en contraste con países hermanos de la región, en México, de conformidad con el artículo 21 constitucional, el constituyente permanente opta por el concepto de *seguridad pública*; a la sazón, competencia concurrente o función a cargo de los tres órdenes de gobierno:

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 (H. Congreso de la Unión, 2013).

A diferencia de la seguridad nacional y de la interior (consagradas en el artículo 89, fracción VI, de la Ley Suprema de la Nación), la dimensión pública de la seguridad se centra un poco más en la persona humana, pero conserva la finalidad tradicional de mantenimiento del orden público que responde más a una concepción *Estado-céntrica*; esto se desprende del artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, a saber:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (H. Congreso de la Unión, 2013).

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Por un lado, los fines de la seguridad pública se corresponden con la preservación de la integridad física, el goce de sus derechos y libertades, patrimonio y bienes; por el otro, se pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos, propios del ámbito de la seguridad interior.

En síntesis, conviene no soslayar que la seguridad ciudadana no existe en el marco normativo en México, aunque a los fines de este ensayo adoptaremos la concepción *ciudadano-céntrica*, al analizar los cuellos de botella de la seguridad como política pública en Jalisco.

SOBRE LOS ASUNTOS CRÍTICOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Tras el primer año de gestión del gobernador constitucional Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2012-2018), es posible identificar *diez focos rojos en materia de seguridad ciudadana*: a) un innegable deterioro del Estado de derecho, en especial de la mano de la creación de la Fiscalía General y del quebrantamien-

to sistemático de los derechos humanos; b) la persistencia de desequilibrios o desbalances en el sistema de seguridad pública; c) la violación cotidiana de los derechos fundamentales de los agentes de ministerio público, peritos y policías; d) una política de seguridad pública reduccionista, reactiva y de naturaleza táctica; e) la inexistencia de un sistema de inteligencia; f) el incumplimiento del principio de legalidad; h) la irracionalidad en el diseño y actuación del escalón de ejecución; i) el tradicional divorcio entre los tomadores de decisiones y las instituciones de educación superior; j) la subestimación de la cooperación internacional; y k) el déficit, cuando no la ausencia, de mecanismos de evaluación y control.

El deterioro del Estado de derecho

En el primer estudio Jalisco a Futuro se hace hincapié en “la manifiesta incapacidad que en los últimos años han mostrado las instituciones del Estado para procurar e impartir justicia y amenaza con destruir las bases mismas que legitiman y justifican su existencia” (1999, p. 54).

En forma paralela, en caso de continuar el proceso de deterioro del Estado de derecho persistirá la amenaza de una posible pérdida del Estado de su condición de monopolio de la coerción física legítima. La existencia de bandas criminales organizadas que atentan contra el orden y la seguridad pública ponen en entredicho las bases mismas del funcionamiento democrático de la sociedad.

Llama la atención que a catorce años de distancia esta apreciación se mantenga vigente: este proceso de degradación del Estado de derecho (que pone en entredicho a los pilares en los que se sustenta, tales como imperio de la ley, equilibrio de poder, legalidad de la administración y respeto por los derechos y libertades fundamentales (para mayores detalles, ver Díaz, 1998, que profundiza la creación de la Fiscalía General [ver anexo 1]).

Este proceso de gestación se desarrolla entre los días 24 y 25 de febrero de 2013, por comisiones y por el pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco, al aprobarse la iniciativa de creación de una Fiscalía General presentada por la fracción del PRI y el Partido Verde Ecologista de México. Dicho trámite, sig-

nado por la “urgencia y necesidad”, responde a un acuerdo político-partidista signado entre bambalinas por la mayoría de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo local.

Dicha Iniciativa trae aparejada la fusión de las otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, así como el mando directo sobre todas las policías de la entidad, incluyendo al personal operativo de la Secretaría de Vialidad y Transporte –hoy denominada de Movilidad– del Gobierno del Estado de Jalisco. Se trata, por tanto, de una reforma estructural, caracterizada por *una concentración de poder en manos de la figura del fiscal general*.

El lector se encuentra, así, frente a un proceso de excesiva centralización y concentración de funciones, que se erige en una constante histórica en aquellos países cuyo sistema político es totalitario o autoritario y el Poder Ejecutivo –a través de una determinada figura– ejerce, a la vez, la función de persecución del delito (procuraduría) y de seguridad y orden público (policías) (*Jalisco a Futuro*, 2013).

En el caso de Jalisco se antepone y privilegia la seguridad pública sobre el valor supremo de la justicia, y no se reconoce a la seguridad pública y a las policías como un asunto fundamentalmente de gobernabilidad y, por ende, de liderazgo político, que en el orden federal ejerce el secretario de Gobernación (ver anexo 1).

Además, desconoce las experiencias de otras entidades federativas (Chihuahua, Durango, Michoacán y Nayarit), donde efectivamente se ha adoptado el modelo de fiscalía general, pero privilegiando el carácter del ministerio público como órgano técnico de acusación, en búsqueda de su autonomía.

Por lo tanto, Jalisco va a contracorriente de las tendencias a dotar de autonomía –técnica y presupuestaria– al ministerio público, por un lado, y de descentralización policial, por el otro, en el marco de tránsito hacia un sistema penal acusatorio o adversarial como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A esto se suma la pérdida de autonomía del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), al responder su titular al poder en turno; vale la pena preguntarse de qué sirvió sustraer el área de Periciales de la entonces Procura-

duría General de Justicia, si tras poco más de una década de existencia el IJCF se convierte en botín del partido gobernante.

La persistencia de desequilibrios o desbalances en el sistema de seguridad pública

Esto se presenta en los diferentes subsistemas del sistema de seguridad, incluyendo a la institución policial. Tratándose de esta última, se hace sentir en aspectos tales como la tasa policial y cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección, de formación y escalafón; de edad promedio; y de niveles de profesionalización, principalmente.

Hace catorce años ya se advertía que

muchos funcionarios y servidores públicos a cargo de la conducción policial y ministerial no reúnen los requisitos mínimos para desempeñar su trabajo de manera eficiente ni cuentan con una cultura de diagnóstico, planeación y evaluación seria de la seguridad pública. Por otro lado, persiste la falta de profesionalismo de los cuerpos policiacos, que se pone de manifiesto en la elevada tasa de defunción policial y en el inadecuado desempeño de sus elementos (Jalisco a Futuro, 1999).

En general, las corporaciones policiacas acusan desorganización, carencia de capacitación, falta de liderazgo y corrupción. Se trata, por tanto, de problemas de naturaleza cualitativa y estructural, cuya solución reclama estrategias integrales y una adecuada toma de decisiones.

Las debilidades de las corporaciones policiacas son:

- Deficiente selección de los aspirantes a los cuerpos de seguridad pública.
- Capacitación irregular.
- Ausencia de profesionalización.

- Nula carrera policial.
- Bajos salarios.
- Corrupción.
- Falta de coordinación entre corporaciones.

No obstante los años transcurridos, dicho diagnóstico se mantiene incólume y refleja la falta de interés de los gobernantes por la institución policial y la situación de abandono e indefensión que caracteriza a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en Jalisco.

La violación cotidiana de los derechos fundamentales de los agentes de ministerio público, peritos y policías

Suelen soslayarse las pésimas condiciones en las que se desempeñan los responsables de velar por la seguridad pública en Jalisco y sus municipios; se constatan problemas críticos de salud física y mental, puesto que la mayoría de los policías tienen sobrepeso (obesidad) y padecen sobre todo problemas de colesterol alto, diabetes, hipertensión y visión. Esto significa que los auxiliares de la justicia en la entidad sufren violaciones cotidianas de sus derechos humanos por parte de las propias autoridades y mandos naturales y que, por tanto, lejos están dadas las condiciones deseables para el desempeño policial que la sociedad legítimamente demanda (*Jalisco a Futuro*, 2013)

Sin embargo, el golpe de gracia viene dado por el proceso masivo de depuración de agentes de ministerio público, policías y peritos, de la mano de los exámenes de control y confianza; se trata de una batería de seis test que, claramente, quebranta el debido proceso, que forma parte del núcleo duro de los derechos humanos. En otras palabras, de la libre separación o remoción de los efectivos de aquellos tres colectivos de funcionarios públicos, al no garantizarse su permanencia y estabilidad laboral.

En este marco, en las entidades federativas –incluyendo Jalisco– sólo el personal dependiente del Poder Judicial o de la judicatura goza de los derechos de escalafón y de un verdadero servicio civil de carrera (*civil service*); sobre la cabeza del resto de los funcionarios del sistema de seguridad pública

de México, en general, y de Jalisco, en particular, pende la “espada de Damocles”, por lo que no existen condiciones para el desarrollo de una carrera.

Una política de seguridad pública reduccionista, reactiva y de naturaleza táctica

Un estudio pionero ya citado (*Jalisco a Futuro*) destaca:

Las políticas públicas en materia de seguridad pública parten de una visión policial de la misma que privilegia a los factores cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Se hace hincapié en el insuficiente número de uniformados, armas y vehículos y se dejan de lado aspectos estratégicos como el liderazgo, el servicio civil de carrera, la autoestima, la imagen social del policía, la calidad del mismo, su formación y especialización. Además, no se lleva a cabo una planeación y evaluación de resultados a partir de la construcción de indicadores objetivos y criterios coherentes de programación de objetivos (1999, pp. 57 y 58).

Se trata de una concepción reduccionista de la política en materia de seguridad pública, centrada en la función policial y en el escalón de ejecución, es decir, que gira alrededor de la dimensión táctica. Ejemplo de ello es la reciente constitución de fuerzas de tareas con la contribución o aporte de policías municipales y con el mando de la Fiscalía General. Esto significa que, por un lado, se deja de lado la concepción sistémica de la seguridad y, por el otro, pone de relieve el déficit de un liderazgo proactivo.

A este reduccionismo policial y táctico se suma la tendencia perniciosa a someter las políticas, estrategias e instituciones de seguridad pública a los vaivenes e intereses político-partidistas; es decir, la seguridad pública como botín de los partidos políticos, lo que, por ejemplo, se ve reflejado en los procesos de selección y nombramiento de los mandos medios y superiores de las direcciones generales de Seguridad Pública estatales y municipales, cuyos conductores responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.

De esta manera, la seguridad pública se encuentra lejos de ser concebida como política de Estado; lo táctico se impone sobre lo estratégico, y el corto plazo sobre un horizonte temporal de mediano y largo aliento.

La inexistencia de un sistema de inteligencia

En Jalisco, no existe un verdadero sistema de inteligencia formado por subsistemas que permita obtener información anticipada, principalmente sobre las disposiciones e intenciones de la delincuencia organizada, que siempre va un paso por delante de las autoridades estatales.

Antes bien, la generación de información responde a tres fuentes: al programa de denuncia anónima ciudadana, que estimula la delación; a las confesiones de los detenidos y arraigados ante las autoridades de la Fiscalía General; y a la cooperación internacional, cuando se comparte información sensible que puede afectar los intereses de terceros Estados, los que precisamente se la proporcionan a sus pares locales.

En general, la escasa inteligencia generada es de nivel táctico y de escaso valor, en contraste con un crimen organizado con cada vez mayor presencia y responsable de la comisión de delitos definidos como de alto impacto social.

El incumplimiento del principio de legalidad

Hace casi una década y media ya se advertía sobre la dificultad de

conseguir el equilibrio entre el respeto escrupuloso de los derechos y las libertades fundamentales y la consecución de resultados por parte de las instituciones encargadas de prevenir y perseguir delitos y conductas antisociales. Así lo demuestra el creciente número de quejas que los ciudadanos interponen ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos por presuntas violaciones a sus derechos humanos (Jalisco a Futuro, 1999, p. 58).

Jalisco presenta como patología el quebrantamiento sistemático y cotidiano de los derechos humanos. Ejemplo de ello es el abuso de la figura del

arraigo en supuestos casos de delincuencia organizada y la práctica generalizada de la tortura; en especial, tratándose de las actuaciones de la Policía Investigadora. Así, en la actualidad, en la casa de seguridad de la Fiscalía General ubicada en el cruce de las avenidas Cruz del Sur y Conchitas se encuentran detenidos treinta y ocho arraigados, de los cuales dos ex policías son acusados de haber asesinado a un comandante de la Policía Investigadora del área de robo a vehículos y doce por cohecho vinculado a la delincuencia organizada. En diez de estos doce casos (dos no estuvieron en condiciones de pagar el peritaje) se pudo acreditar, científicamente, entre cuatro y nueve variantes de tortura (anexo 2, en el que se selecciona un caso para ilustrar sobre el particular; se preserva el anonimato del imputado).

Por lo tanto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos no ha sido capaz de asumir lo que por mandato de ley le corresponde, ni siquiera para poner en marcha medidas cautelares o tutelares ante los perpetradores de la Fiscalía General, que actúan con absoluta impunidad.

La irracionalidad en el diseño y actuación del escalón de ejecución

Incluso en el plano táctico, o escalón de operación, se constata un déficit de conocimientos técnicos y de herramientas, así como irracionalidad en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución, ante la ausencia de información oportuna y protocolos de actuación.

Tampoco debe soslayarse que gran número de policías estatales se encuentran destinados a proporcionar vigilancia y protección a actores privados, tales como empresarios y a ex funcionarios, en detrimento del despliegue y cobertura que la entidad requiere.

La falta de protocolos de actuación, así como de códigos de conducta, se puso de relieve durante el reciente enfrentamiento con actores de la delincuencia organizada en Tepatitlán, del que los medios gráficos dieron cuenta:

El municipio de Tepatitlán, Jalisco, fue escenario de un enfrentamiento entre policías estatales y presuntos delincuentes que dejó siete muertos (cuatro pistoleros y tres agentes), cuatro uniformados heri-

dos (uno de gravedad), un detenido, así como el aseguramiento de un arsenal y varios vehículos.

La refriega en esa localidad de la región de Los Altos se inició antes de las 19 horas del martes y se prolongó dos horas, causando pánico entre la ciudadanía por la gran cantidad de detonaciones de armas de alto poder y granadas de fragmentación (La Jornada, jueves 10 de octubre de 2013).

La concentración de un excesivo número de uniformados frente a un solo inmueble pone al desnudo el déficit de profesionalismo del personal encuadrado en las diversas corporaciones, dada la “gran movilización en la que participaron cerca de 150 elementos de diversas corporaciones, incluyendo autoridades federales y militares” (*Proceso*, 2013).

La indefensión de los policías, que suele pagarse con su vida, constituye un componente más de la violación a sus derechos básicos, reclamada constantemente:

Durante el acto luctuoso realizado ayer por la tarde en la Academia de Policía, en Guadalajara, para despedir a los elementos policiacos muertos, al que asistió el gobernador Aristóteles Sandoval, la hermana del oficial Jorge Alberto González López acusó al fiscal general de Jalisco, Luis Carlos Nájera Gutiérrez, de no coordinar la fuerza pública necesaria para evitar que los uniformados fueran asesinados: “Tú si andas con un pinche guarura y en una patrulla blindada. Tienes que pensar en la tropa, eres humano, esto es imperdonable; debes pensar en tu tropa, no mandar una pinche patrulla con seis o diez policías, revísalo para que lo veas”, recriminó la mujer a Nájera (La Jornada, jueves 10 de octubre de 2013).

Recapitulando, más allá del acento en la dimensión táctica de la Fiscalía General, ni siquiera se cuenta con la debida planeación *ex ante* ni con protocolos de actuación durante el desarrollo de los operativos, cuyo costo, lamentablemente, se mide en defunción de policías.

El tradicional divorcio entre los tomadores de decisiones y las instituciones de educación superior

El sentido común recomendaría a los tomadores de decisión buscar soluciones creativas y novedosas donde se genera el conocimiento: en las universidades, en especial en la Universidad de Guadalajara, por contar con el mayor número de investigadores nacionales y profesores con reconocimiento de perfil deseable por parte de la Subsecretaría de Educación Superior, dependiente de la Secretaría de Educación Pública federal. Sin embargo, persiste el tradicional divorcio entre los conductores del sistema de seguridad pública y las instituciones de educación superior, con el agravante de que la mayoría de aquéllos se jactan de haber pasado por las aulas universitarias.

La subestimación de la cooperación internacional

En el mismo sentido, se minimiza la relevancia y el carácter estratégico que significa tender puentes de comunicación con las representaciones consulares de terceros países, cuando el crimen es de naturaleza transnacional y no respeta fronteras ni soberanía nacionales. Las relaciones suelen ser, cuando existen, de carácter personal y no institucionalizadas; esta falta de formalización constituye un escollo para la cooperación internacional, en especial, en el campo de la inteligencia. Incluso, los cursos de formación suelen ser aprovechados por la cúpula del sistema de seguridad pública, en detrimento del personal operativo sobre cuyas espaldas descansa la política de seguridad pública. Así, un mismo funcionario suele tomar múltiples seminarios o talleres, conforme se vaya presentando la oportunidad, sin una visión estratégica ni centrada en la necesaria especialización, y sin compartir con sus subordinados la oferta de adiestramiento y formación de terceros Estados. Tal parece que el desarrollo del personal subalterno lejos está de ser una prioridad para quienes ejercen el liderazgo en el sector seguridad en Jalisco.

El déficit, cuando no la ausencia, de mecanismos de evaluación y control

Ante la ausencia de indicadores, los mecanismos de evaluación son prácticamente nulos, y el control suele ser interno. El sistema de seguridad pública no rinde cuentas ni se verifica ejercicio alguno en el marco de la relación costo-beneficio, no obstante ser el sector más favorecido en las dos últimas décadas en la entidad.

Tratándose de actores privados:

En Jalisco -particularmente en la ZMG- existe un proceso de privatización de las funciones de seguridad pública. A partir de 1994 comenzaron a crearse numerosas empresas prestadoras de servicios privados de seguridad. Un efecto grave de esto es que el gobierno ni siquiera ha sido capaz de garantizar el control efectivo de su policía auxiliar, mucho menos de ejercer una supervisión real de los servicios privados de seguridad, los cuales pueden salirse de control y actuar fuera de la ley (Jalisco a Futuro, 1999).

Esto explica, en parte, por qué en Jalisco las instituciones responsables de velar por la seguridad pública se erigen en los principales violadores de los derechos humanos, y dan al traste con el principio de legalidad en sus actuaciones.

A MANERA DE CONCLUSIONES: RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN JALISCO

Tras el primer año de gobierno del PRI en Jalisco, *el ciudadano se encuentra en una situación de regresión en materia de seguridad ciudadana*; antes bien, prima una concepción de seguridad interior, basada en la preeminencia del uso de la fuerza (incluso letal), en la ley y el orden, en la idea-fuerza de la peligrosidad y en el denominado derecho penal del enemigo, es decir, en la re-

presión, y ante la ausencia de políticas, estrategias y líneas de acción centradas en la prevención y participación ciudadanas.

Esta política sectorial es, asimismo, reduccionista, al concebir a la seguridad pública como un asunto exclusiva y excluyentemente policial, cuyo abordaje y tratamiento se centra en la dimensión táctica y deja de lado la necesaria visión estratégica, lo que probablemente responda al perfil del titular del órgano técnico de acusación y su equipo de colaboradores.

A esto se suma la génesis de la Fiscalía General, que se corresponde con el paradigma político autoritario de concentración de poder en la figura del fiscal general, y que responde al titular del Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno, a cargo de la política interior de Jalisco.

Además y tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, el paradigma de la seguridad ciudadana no se puede entender sin la vigencia plena de los derechos humanos, los que son sistemáticamente quebrantados por los responsables de velar por la seguridad pública en la entidad. Así, la aberrante práctica de la tortura goza de cabal salud, con el conocimiento tanto de las autoridades como del propio organismo protector de los derechos humanos, que incumple, de esta manera, con el mandato constitucional y su razón de ser. Esto se explica porque, en los últimos años, el *ombudsman* de Jalisco abandona el papel que le reconoce la ley suprema, al someterse a la lógica político-partidista y al cumplimiento de compromisos que desnaturalizan a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la convierten en una institución inoperante, cuando no negligente.

Resumiendo, de lo que se trata es del dominio de una concepción reactiva/punitiva de la seguridad pública, de naturaleza Estado-céntrica, cuyas únicas fuentes de información anticipada son el programa de denuncia anónima ciudadana, los flujos proporcionados a través de mecanismos de cooperación por terceros países –especialmente, Estados Unidos de Norteamérica– y la obtenida –léase, arrancada– a presuntos delincuentes por medio de tratos crueles, inhumanos y aberrantes.

De esta forma, las perspectivas a corto y mediano plazo no son halagüeñas para Jalisco en materia de seguridad ciudadana. Tal como lo demuestra el reciente pasado histórico en México, sacrificar los derechos humanos en el

altar de la seguridad no garantiza, de modo necesario, el logro de los resultados que la sociedad jalisciense legítimamente demanda.

A partir del decálogo de *asuntos críticos* de los que se da cuenta en este ensayo, impone a la entidad federativa retos insoslayables que pueden resumirse en:

- El diseño, la ejecución y evaluación de una verdadera política de seguridad ciudadana con visión estratégica, que no puede entenderse sin la vigencia plena de los derechos humanos y el respeto irrestricto del principio de legalidad por parte de las autoridades y los funcionarios públicos.
- Una reforma radical de la estructura y organización (institucional) de esta política sectorial que, entre otros aspectos, traería aparejada la desaparición de la Fiscalía General, con la consiguiente consagración de un órgano técnico *autónomo* de persecución del delito y un proceso de *reforma policial* a partir de la opción de un modelo de funcionario encargado de hacer cumplir la ley cercano al ciudadano orientado a la prevención y de policía científica, destinada a la resolución de delitos y conductas antisociales.
- Procesos que deberían apostar, entre otros aspectos, por la dignificación de la plataforma humana (a partir de la constitución de una *masa crítica*), el establecimiento de mecanismos de homologación de actores del sistema de seguridad pública, la creación y el desarrollo de un sistema de inteligencia, la puesta en marcha de vínculos o nexos con universidades y expertos locales y la promoción de la internacionalización, que aliente mecanismos de cooperación con pares de terceros Estados).

Los retos actuales de la seguridad ciudadana en Jalisco son clave; de su tratamiento depende la suerte que corra el Estado de derecho y la democracia en la entidad; el lector se encuentra ante un *punto de inflexión* que, en gran medida, responde a lo que haga o deje de hacer el Poder Ejecutivo en el ámbito de la seguridad. Del gobernador depende si se profundiza el incipiente

proceso de regresión autoritario o, al contrario, se toman las decisiones pertinentes a favor de los derechos humanos y se sanciona, efectivamente, a sus perpetradores; si bien el electorado votó por un cambio que le permitió al PRI recuperar el poder en Jalisco, éste no implica una vuelta a un pasado autoritario, sino, más bien, la opción por el Estado democrático de derecho. De lo que se trata, en síntesis, es de superar la alternancia política para encontrar el derrotero de una verdadera transición a la democracia en Jalisco.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero Velásquez, H. (2006). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>.
- Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (1999). *Jalisco a Futuro, Construyendo el porvenir 1999-2005*. Universidad de Guadalajara.
- _____ (2013). *Jalisco a Futuro 2012-2032 –Construyendo el porvenir–. Seguridad pública y justicia*, vol. 6. Universidad de Guadalajara; en especial, Moloeznik Gruer, M. Seguridad pública, pp. 15-63.
- Díaz, E. (1998). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Grupo Santillana de Ediciones.
- H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados (2013a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- _____ (2013b). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2013). *Policía comunitaria (conceptos, métodos y escenarios de aplicación)*. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de <http://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos->

- y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible.
- Organización de los Estados Americanos (OEA)-Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57;<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.
- La Jornada* (2013, 10 de octubre). Balacera en Tepatlán; mueren cuatro pistoleros y tres policías. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/10/politica/005n1pol>
- Proceso* (2013). Enfrentamiento en Tepatlán deja un saldo de siete muertos. Recuperado de disponible en, <http://www.proceso.com.mx/?p=354876>.
- Saín, M. (2005). *Guía del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*. Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe/PNUD. Recuperado el 10 de septiembre de 2013 de http://www.oas.org/atip/documentos/lecturas_sugeridas/Guia%20%20de%20Evaluacion%20del%20Estado%20en%20la%20Seguridad%20Ciudadana-PNUD.pdf.

ANEXO 1

Pronunciamiento de expertos en seguridad pública y justicia penal del estado de Jalisco

A la sociedad jalisciense

- Los abajo firmantes, preocupados por los contenidos y alcances, así como por el impacto de la iniciativa de creación de una Fiscalía General del Estado de Jalisco, presentada recientemente por la fracción parlamentaria del PRI y el Partido Verde Ecologista ante el H. Congreso del Estado, considera:
- Que dicha iniciativa se caracteriza por la ausencia de diálogo y consulta a expertos, sector social, organismos empresariales, instituciones de educación superior y otras autoridades estatales y municipales y, por ende, carece del necesario consenso.
- Que presenta graves deficiencias, tales como la falta de un diagnóstico sobre la situación que guarda la justicia penal y la seguridad pública en el estado de Jalisco, interpretaciones erróneas del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transcripciones textuales de diversos ordenamientos jurídicos federales, sin la correspondiente adecuación a la normativa local, y múltiples erratas que reflejan graves deficiencias de técnica legislativa, producto de una redacción apresurada y poco cuidadosa.
- Que la iniciativa evidencia una falta de planeación en el corto, mediano y largo plazo, como por ejemplo la integración del mandato constitucional que establece la transición al nuevo sistema de justicia penal adversarial acusatorio.
- Que antepone y privilegia la seguridad pública sobre el valor supremo de la justicia, y no reconoce a la seguridad pública y a las policías como un asunto fundamentalmente de gobernabilidad y, por ende,

de liderazgo político, que en el orden federal ejerce el secretario de Gobernación.

- Que responde a una concepción de la seguridad Estado-céntrica, y a un paradigma reactivo-punitivo; antítesis de la persona humana como fin principal de la justicia y la seguridad, y del modelo preventivo-disuasivo.
- Que desconoce las experiencias de otras entidades federativas (Chihuahua, Durango, Michoacán y Nayarit), donde efectivamente se ha adoptado el modelo de fiscalía general, pero privilegiando el carácter del ministerio público como órgano técnico de acusación, en búsqueda de su autonomía. Con la excepción del estado de Coahuila, donde en marzo de 2009 se adoptó un modelo de fiscalía igual al propuesto, que fue un rotundo fracaso, retornando al tradicional sistema anterior en abril de 2012.
- Que en ninguna parte del mundo, con excepción de los Estados totalitarios y autoritarios, la fiscalía concentra –como pretende esta iniciativa, a partir de una interpretación errónea del artículo 21 constitucional– y ejerce el mando directo sobre todas las policías.
- Que atenta contra el principio de equilibrio o balance de poder de todo Estado democrático de derecho, al concentrar excesivas facultades en un solo órgano y subestimar la participación ciudadana en el ámbito de la justicia penal y la seguridad pública.

Por lo tanto, los abajo firmantes recomendamos:

1. Evitar un dictamen favorable y apresurado a la iniciativa de creación de la Fiscalía General, y llevar a cabo una reunión de debate y análisis de la misma, con la participación de expertos, sector social, organismos empresariales, instituciones de educación superior y otras autoridades estatales y municipales.
2. A partir de esta necesaria discusión, integrar un equipo de trabajo multi e interdisciplinario, con el objeto de elaborar una nueva propuesta de reformas al marco normativo vigente, que contribuyan

efectivamente a la modernización del ministerio público y de los órganos responsables de velar por la seguridad pública en nuestra entidad, a partir de metas y compromisos concretos.

ATENTAMENTE

Guadalajara, Jalisco, 21 de febrero de 2013

Dante Jaime Haro Reyes

Profesor-investigador del Departamento de Derecho Público, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

Francisco Jiménez Reynoso

Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

Guillermo Zepeda Lecuona

Profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

María Eugenia Suárez de Garay

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Educación, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

ANEXO 2

Dictamen pericial en psicología del 27 de septiembre de 2013, expediente: 501/2013-a, primer partido judicial –juzgado sexto de lo criminal, a cargo del doctor en Ciencias del Comportamiento Humberto Madera Carrillo¹ (selección del dictamen de un ex policía de Zapopan)

1. Antecedentes

- -Evento 1. El día 3 de septiembre de 2013 tuvo inicio una averiguación previa en contra de 12 elementos por el delito de cohecho, dos de los cuales también son acusados del delito de delincuencia organizada.
- -Evento 2. El 24 de julio de 2013 notifican arraigo por 30 días a los acusados.
- -Evento 3. La defensa de los 10 acusados listados en la portada de este trabajo ofrece una pericial psicológica sobre tortura y trastornos asociados.

2. Objetivo

Con base en lo anterior y en el ofrecimiento de la prueba pericial ofrecida por la defensa, el objetivo principal del presente trabajo es:

1. Determinar la presencia de signos, síntomas, alteraciones o trastornos relacionados con tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de acuerdo con el Protocolo de Estambul, así como trastornos descritos en el *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales*.

Con relación al Síndrome de Tortura, los objetivos específicos son:

1 * Perito en psicología (general), psicología jurídica y criminológica, así como en ciencias del comportamiento. Miembro de la Lista de los Auxiliares de la Administración de Justicia del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, 2012-2013; doctor en Ciencias del Comportamiento: opción Neurociencias por la Universidad de Guadalajara. Dicho dictamen comprende: evaluación psicológica practicada a diez acusados, e investigación de los hechos y consecuencias relativos al caso.

1. Determinar de acuerdo con el apartado VI. SIGNOS PSICOLÓGICOS INDICATIVOS DE TORTURA, sección B. SECUELAS PSICOLÓGICAS DE LA TORTURA, la presencia de signos y secuelas indicativos de dicha tortura.

RESULTADOS DE UNA DE LAS PERSONAS DETENIDAS

Nota: esta entrevista se llevó a cabo en el patio de visitas del dormitorio 1 bis el 25 de septiembre de 2013

Entrevista psicológica directa

EVENTO

-Párrafo 153. Lunes 11 de agosto 2013 como a las 10 de la mañana estaba trabajando y lo mandaron llamar a la dirección porque el subdirector quería hablar con él cuando llegó a la oficina del director lo abordaron 2 personas del grupo especial y lo intentaron desarmar, él les pidió que le dijeran porque y le enseñaron un docto con su nombre era una presentación pero no lo pudo leer, él entregó su equipo y lo trasladaron a la calle 14 a la fiscalía, durante el traslado lo custodiaban con armas largas 3 en el vehículo, el preguntaba que qué pasaba pero no le decían nada, al llegar lo metieron a una oficina a esperar al ministerio público, ahí el pregunto porque estaba ahí y le dijeron: “has de ser un angelito cabrón”, y le dijo el ministerio público que estaba por el señalamiento de unas personas pero no le dijo quiénes. Lo metieron a un cuarto oscuro donde lo mantuvieron esposado y de rodillas pasó media hora y llegaron por él lo subieron a un carro de 4 puertas y lo trasladaron a la casa de arraigo en Cruz del sur, al llegar abrieron la puerta de la casa y un señor ya grande moreno lo agarró del brazo y lo arrojó a un patio él estaba esposado y le dijo que se quitara toda la ropa él le pidió que se calmara y le dijo que era un rata como todos y que era una escoria, le quitaron las esposas comenzó a desvestirse y el señor le decía más rápido no seas cabrón llegó la persona que lo trasladó a la casa de arraigo y le dijo que siempre no y que se vistiera y el señor le decía que sí rápido hijo de tu puta madre, llevaba su uniforme él llevaba un fajo táctico y se lo llevaron, se desvistió y le decía el señor has unas sentadillas para que te vean los demás las hizo y luego le dijo ya vístete más

rápido cabrón, se vistió y le dijo pon las manos atrás le volvieron a colocar los aros aprehensores bien apretados luego lo hicieron caminar al cuartito de arraigo y lo metieron todo esto paso como en 20 minutos, al entrar al cuartito vio a otros compañeros que conocía de vista, el cuarto era como de 3 y medio por 5 y medio, había dos literas 3 colchones en el piso y un baño que estaba todo feo con unas cortinas improvisadas por los mismos arraigados eran como 38 personas, el cuarto tenía dos ventanas con barrotes había cucarachas por todos lados grillos y asquelines sacaron dos víboras pequeñas de ahí y había mucha humedad, al acostarse sobre las cobijas se alcanzaban a mojar, el baño era de cemento sin pintar completamente deteriorado, la traza estaba sucia y las paredes negras, se tenía que parar sobre la taza para poder hacer ya que estaba muy sucia, el primer día durmió en el piso húmedo y esposado junto con otra personas de una sola mano, le tocó dormir a un lado del baño porque estaba muy lleno el cuarto, le paso que cuando los demás iban al baño le caían orines y el olor era muy desagradable, llegó a la casa de arraigo como a las 11 o 12 del día, como hasta las 8 de la noche de ese día le arrimaron un pedazo de sándwich estaba un garrafón de agua pero él ya no alcanzó agua. Al despertar al día siguiente como a las 6 de la mañana le quietaron las esposas les prendían las luz y se quedaba sentado o parado según como pudiera, esperaba a ver si le traían comida y le arrimaban un platito con pedazos de papa con huevo y poquitos frijoles y una o dos tortillas por persona, diario se tenían que bañar con baldes y tenían que poner trapeadores o ropa en la puerta del baño para que el agua no corriera a donde estaban los colchones el baño era con agua fría y se secaba con su playera si se quería rasurar pedía el rastrillo a las personas que los cuidaban pero lo usaban varias personas y el no quiso.

-Párrafo 154. Cuando lo llevaron a la oficina de la fiscalía le dijeron que iba a estar 5 días arraigado y lo hicieron firmar el arraigo con otra fecha ya que él estaba de vacaciones y no lo encontraron.

-Párrafo 155. Al pasar los cinco días el no salió, pero veían que sacaban a otras personas compañeros de él y otros que no conocía.

-Párrafo 156. Él tuvo visita hasta el segundo día, él preguntaba que pasaba pero le decían que no sabían que ellos sólo lo cuidaban. Ese día lo sacaron esposado y le dieron 3 minutos para hablar con su familia por una ventanita de 20 por 10 cm. Le pidió a su familia una cobija y un cambio de ropa, al tercer día su esposa le llevó 7 platos de comida para compartir porque la comida no era regular ni buena, pero al cuarto sólo llegaron 4 platos, no dijo nada porque una de la personas que lo cuidaban siempre llegaban de malas y para todo les decía Hijos de su puta madre.

-Párrafo 157. Durante esos primeros 10 días no golpearon, pasaron como unos 10 días y entonces lo sacaron a un cuartito una cocina y le dan unos documentos para firmar y le dice a quién lo cuida que si lo podía firmar, pero le dijeron firmale hijo de tu puta madre él le dice que los quiere leer que si no se abstenia el derecho de declarar, entonces lo levantan y lo llevaba a baño de los cuidadores, lo sientan con las espala en la pared y sacaron una bolsa negra de esas de la basura y la mojaron, luego se la pusieron en la cabeza le dieron vuelta y la bolsa se le pegó en la cara porque estaba mojada, él sintió ahogarse e intentó romper la bolsa para poder respirar y entonces le pegaron con algo duró en la boca y le astillaron el diente, porque se estaba ahogando y le volvieron a decir ahorita vas a firmar, y él les preguntó porqué y nuevamente le ponen la bolsa y entonces él les dice ahora sí firmo, lo sacaron a la cocina y le dieron un puño de hojas a firmar pero ponían la mano encima para que no pudiera ver que era, también puso sus huellas, luego le pasaron una hoja sola donde decía que estuvo presente el abogado de oficio pero no estuvo y la firmó, luego lo regresaron a la celda.

-Párrafo 158. En los siguientes días sacaban los demás a la cocina a hacerles lo mismo, el 10 de septiembre, entró a la cochera una camioneta panel cerrada en la noche como a las 10 y media u 11 de la noche se bajaron personas encapuchadas como 4 o 5 entraron a la casa y sacan a dos personas a NN y a XX, los subieron a la camioneta y se los llevaron, esa noche no durmieron porque tenían miedo ya que les dijeron que irían por más, como a las 2 y media o 3 de la madrugada regresaron con los dos que se llevaron y NN no podía cami-

nar porque lo golpearon lo tuvieron que ayudar a subir a la cama XX llegó todo mojado y también golpeado, los regañaron porque los ayudaron al siguiente día por la mañana platicaron con ellos y les dijeron que los llevaran a la 14 y que los vendaron de los ojos y las piernas esposados con las manos hacia atrás y que una persona se le subió a las piernas y otro al pecho y que les pusieron una toalla que les cubría la boca y nariz y les daban toque por encima de las vendas, los hicieron firmar unas supuestas declaraciones. Ese mismo día lo sacaron a él nuevamente a la cocina y le piden firmar otros documentos porque en los otros se habían equivocado él les dijo que no que ya había firmado, les dijo que su abogado le dijo que no firmara y le dijeron no vas a firmar y lo llevaron otra vez a ese baño, dos personas y otras dos personas más encapuchadas le pasan las esposas hacia atrás lo pusieron boca arriba y luego una persona se le subió al pecho de las que traía capucha otro lo tomó de la cara y le pusieron una toalla mojada tapando la nariz y parte de boca luego con una botella de 1 litro y medio se la vaciaban encima de la boca él hizo por levantarse y alcanzó a ladear a uno de ellos se molestó y le pegó en el estómago, arrimaron otra botella y le hicieron lo mismo, y una de capucha le preguntó ahora si vas a firmar o no o quieres que te saquemos como a los pinches jotos de tus compañeros y dijo le firmo pero no lo dejaron ver y le pidieron sus huellas, la única hoja que le dejaban ver era la de defensor de oficio, él pregunto quién era el defensor de oficio y le dio un golpe en la cabeza con la mano abierta y le dijo fírmale cabrón no hay pedo, firmó y lo regresaron a la celda.

-Párrafo 159. Lo anterior sucedió durante el segundo arraigo, en el primero no lo golpearon.

-Párrafo 160. Ya no lo molestaron hasta el levantamiento de arraigo el domingo 22 de septiembre como a las 3 de la tarde, lo nombraron y le pidieron salir a firmar preguntó que qué era y le dijeron el levantamiento de arraigo y un documento que decía que todo momento estuvieron comunicado con la familia, luego trasladaron a la mitad de los policías (sus compañeros del caso), a la calle 14 primero a una oficina y luego a unas celditas y los metieron como a 14 personas a una de esas celditas, luego como a la 1 y media de la mañana

del lunes 23 los subieron a un camioneta entrelazados de los brazos y los llevaron a la penal los llevaron a afiliación, le tomaron sus datos y los metieron a una celda de dos metros por 5 de fondo y que ahí estarían porque era una lugar de protección, como a las 8 de la noches los trasladaron a la celda 1 bis, hasta el día de hoy ahí ha permanecido sólo lo llamaron a declarar el día 24 de septiembre a las 9:30 de la mañana pero ya no lo han maltratado físicamente.

-Párrafo 161. Durante el arraigo les dejaban las bolsas de comida en la puerta del cuartito pero no les decían aquí está la comida ni nada, la mayoría de las veces les daban las 3 comidas (papas con huevo y poquitos frijoles porciones muy pequeñas, todo era frío, no tenían papel sanitario), en una ocasión se tapó el baño y salía todo, le avisaron a los que los cuidaban pero hasta después de 3 días se los arreglaron, les ponían un ventilador durante toda la noche para eliminar el olor de los arraigados, por lo que pasaban frío durante toda la noche. Durante todo su arraigo hubo de entre 25 a 38 o 40 personas en el cuartito algunos tenían que dormir parados él no, sólo le tocó cerca del baño. Casi todos los días recibió visitas de sus familiares menos los fines de semana.

-Párrafo 162. Nota durante las noches tenían que ponerse papel de baño en los oídos para que no se les metieran las cucarachas.

-Párrafo 163. Nunca le dijeron porqué está detenido hasta el día de ayer 24 de septiembre que le leyeron la declaración, y dice que lo señalaron dos compañeros suyos que supuestamente él recibía dinero de otro policía, para que él dejara de hacer su trabajo.

SOBRE LA TORTURA

Se determina que el evaluado sufrió al menos 7 (siete) variantes de tortura, clasificada en el Protocolo de Estambul:

1. Traumatismos causados por objetos contundentes, como puñetazos, patadas, tortazos, latigazos, golpes con alambres o porras o caídas

2. Humillaciones, como abuso verbal, realización de actos humillantes
3. Condiciones de detención
4. Traumatismos craneales
5. Traumatismos torácicos o abdominales
6. Asfixia
7. Amenazas de muerte, daños a la familia, nuevas torturas, prisión, ejecuciones simuladas

CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO

Nota: es importante hacer notar que las condiciones descritas en los apartados siguientes sobre la tortura, mismas que fueron experimentadas por cada uno de los evaluados durante el tiempo en que estuvieron en custodia de la policía investigadora, desde su detención hasta el final de su arraigo, tuvieron una fuerte influencia en el sentido y la información proporcionada por cada uno de los indiciados.

Nota: es importante hacer notar que todos los evaluados son consistentes en el hecho de que fueron privados de su libertad y confinados durante horas en el hangar de la policía de Zapopan; también en que durante ese largo periodo no se les dio información precisa de su situación; no se les permitió comunicarse con sus familiares, defensor o persona de su confianza; no se les brindó abrigo para la inclemencia del tiempo frío nocturno y que fueron entregados a los policías investigadores. Todos coinciden en el lenguaje soez con el que fueron tratados una vez bajo custodia de la fiscalía. También son coincidentes en la descripción de la sobrepoblación en la casa de arraigo, las deplorables condiciones en las que tuvieron que dormir; algunos coinciden (otros no lo mencionan, pero no lo niegan) que tuvieron que dormir esposados entre sí. La totalidad de los evaluados coinciden en que fueron maltratados física y psicológicamente y al menos dos de ellos (una mujer: y un hombre) presentaron y documentaron sus lesiones. Por tanto, es consistente y se pueden validar en todos los evaluados, al menos dos violaciones al Protocolo de Estambul y con ello, violaciones a sus derechos humanos, las que se definen como:

1) Humillaciones, como abuso verbal, realización de actos humillantes [párrafo 144, inciso o, del Protocolo de Estambul].

2) Condiciones de detención [párrafo 144, inciso m].

Nota: todos los evaluados refirieron en su declaración preparatoria haber sido forzados –mediante tortura y maltratos tanto físicos como psicológicos–, a firmar sus declaraciones ministeriales sin haber dictado ellos su contenido ni haberlo leído previamente. Todos negaron estar de acuerdo con lo que la fiscalía afirma que ellos confesaron en sus declaraciones ministeriales.

CONCLUSIÓN PREPARATORIA

Es importante que la violación a las condiciones adecuadas de detención y las humillaciones y el abuso verbal son suficientes para modificar el sentido de las declaraciones tomadas a un detenido y predisponerlo o forzarlo a declarar en el sentido en el que los captores desean que se haga, eliminando con ello la libertad y los derechos humanos necesarios para obtener una adecuada y responsable confesión. Por lo que, al agregarse violaciones de otros tipos y coerción, se obtiene un procedimiento viciado de origen.

Desafíos de la seguridad ciudadana en Jalisco

María Esther Avelar Álvarez
María del Consuelo Delgado González
Jaime González Ángel
José Guadalupe González Plascencia
Raymundo René Hurtado Buendía
María Teresa Reyes Carrillo
Rosana Ruiz Sánchez*

INTRODUCCIÓN

Existe una tendencia internacional de ampliar el alcance de la seguridad pública; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la ha hecho suya y para efectos de sus funciones ha definido la seguridad ciudadana, definición en la que estamos de acuerdo los miembros de la Academia de Prevención de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual, porque determina qué es un bien público, amplía la visión restrictiva del concepto de seguridad y, al analizar el tema en las cinco dimensiones, permite tener una visión integral de la problemática de sus causas y efectos, así como de los actores.

Dicha definición permitirá, con voluntad política de los actores y con una participación corresponsable, diseñar estrategias nacionales, estatales, regionales y municipales con una visión integral para que atiendan en sus diversas dimensiones el tema de la seguridad ciudadana; esto, con el fin de lograr una convivencia cotidiana segura y pacífica que genere condiciones para el adecuado desarrollo de una sociedad.

A partir de la definición de seguridad ciudadana del BID y de las dimensiones que la integran, realizamos el presente ensayo, que está dividido en cinco partes:

* Profesores de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

- Conceptualización de la seguridad ciudadana.
- La seguridad ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo.
- La seguridad ciudadana en Jalisco.
- Marco jurídico del concepto de seguridad ciudadana.
- Marco jurídico de la participación ciudadana.
- Reflexiones sobre la seguridad ciudadana.
- Desafíos de la seguridad ciudadana.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El BID define la seguridad ciudadana de la siguiente manera:

La seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la legalidad y a la confianza de los ciudadanos. La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos ya que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.¹

Para el BID, la seguridad ciudadana es una prioridad de desarrollo en América Latina y el Caribe. Este organismo promueve que las respuestas deben ser a la medida de cada uno de los países, y se tomen en cuenta expresiones múltiples, complejas y variantes de la inseguridad que afecta a regiones, países y ciudades de manera diferenciada, desde una perspectiva transversal de prevención y fortalecimiento institucional.

¹ Nathalie Alvarado (ICF/ICS) y Gustavo Beliz (ICF/ICS) bajo la supervisión de Xavier Comas. Recuperado el 23 de septiembre de 2013 de http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.html#_UkDL-YZLMIR.

La seguridad ciudadana es abordada por este organismo desde las siguientes dimensiones:

Prevención social. Mitigando los factores de riesgo que impulsan comportamientos delictivos en el ámbito individual, familiar, comunitario y social, con especial atención a poblaciones vulnerables, en particular jóvenes y mujeres.

Prevención situacional. Previendo las ocurrencias del crimen mediante la rehabilitación de espacios públicos, el uso de nuevas tecnologías, y reduciendo las oportunidades para la actividad delictiva.

Policía preventiva. Impulsando una gestión policial eficiente desde una perspectiva de prevención del crimen y la violencia.

Sistema de justicia penal. Mejorando la capacidad de gestión de los actores del sistema de justicia penal que permita impartir una justicia más eficiente, justa y accesible.

Sistema penitenciario y rehabilitación. Impulsando una gestión penitenciaria más eficiente que promueva mecanismos de rehabilitación y reinserción social y económica de las personas en conflicto con la ley.

Del informe internacional *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas 2010*, se desprenden los alcances del concepto de seguridad ciudadana para América Latina:

El concepto de “seguridad ciudadana” aparece en América Latina alrededor de los años 90 en un contexto caracterizado por importantes avances en la integración de los derechos humanos en el debate público de los países de la región. Este concepto traduce la transformación desde una visión reductora de la seguridad –subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los órganos del Estado– hacia una visión más amplia e integral basada en las necesidades de las personas.² Marco jurídico de la participación ciudadana. |

2 P. Tudela (2005). Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana, Centro de Investigación y desarrollo policial. Policía de Investigaciones de Chile, Santiago. Citado en el Informe internacional prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas, elaborado por el Centro Internacional para la Preven-

En ese sentido, la seguridad es considerada como un bien colectivo, garante de la cohesión social. Así, algunos países de América Latina (Colombia, Ecuador y República Dominicana) han elaborado estrategias nacionales de “seguridad y convivencia ciudadana”. El término de “convivencia ciudadana” designa un “ideal de vida en común entre grupos culturales, sociales o políticos muy diversos, una vida en común viable, un convivir estable y finalmente permanente, agradable en sí mismo y no sólo por las ventajas que procura”.³ Etimológicamente hablando, esta noción proviene del término *conviviere*, que significa vivir juntos⁴ y hace hincapié en los valores de tolerancia y de relaciones pacíficas.

Los matices perceptibles entre el término inglés *security* –que apuntaría más específicamente a actuar contra las amenazas– y *safety* que busca crear un entorno “seguro” o “de seguridad”, difícilmente podrían traducirse al idioma corriente en francés, a pesar de los intentos realizados de definición entre *sécurité* y *sûreté* en Francia.⁵ Sin embargo, resulta claro que el término *community safety* engloba los diferentes elementos comunes a los demás términos utilizados tanto en francés como en español. La presentación realizada por el gobierno inglés del Plan Nacional de Seguridad Comunitaria (National Community Safety Plan) subraya que esta noción significa más que el “término comúnmente empleado de reducción de la criminalidad o de prevención de la criminalidad” y que, además, busca mejorar la calidad de vida de los resi-

ción de la Criminalidad 2010, elaborado con la dirección de Valérie Sagant y Margaret Shaw, publicación financiada por el Ministerio de Seguridad Pública del Gobierno de Canadá y la Delegación Interministerial de la Ciudad del Gobierno Francés, con el apoyo del Ministerio de la Justicia de Francia. Montréal, Québec, Canadá. Recuperado en su versión en español en el sitio del CIPC <http://www.crime-prevention-intl.org/>

3 La traducción es nuestra. A. Mockus (2002). *Convivencia como armonización de ley, moral y cultura*. *Perspectivas*, vol. XXXII, núm. 121, pp. 19-37.

4 M. Illera (2005). *Convivencia y cultura ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo*. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, vol. 23, pp. 249-250.

5 Véase en particular la utilización del término “seguridad” con referencia a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de Jean-Pierre Chevènement, ministro del interior, en su discurso de introducción al coloquio de Villepinte: (1997), *Des villes sûres pour des citoyens libres: actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre de 1997*. La documentation française, Paris, Francia.

dentes.⁶ Este mismo análisis es realizado por el Centro de Investigaciones en Diseño contra el Crimen (Design Against Crime Research Centre⁷), que incluye la definición, entre otras, de la existencia de relaciones de confianza entre los residentes y entre la policía y los demás servicios públicos.

En el concepto de seguridad ciudadana, el eje central de análisis son los ciudadanos y no la protección y soberanía del Estado. En la actualidad, en la mayoría de los países latinoamericanos el marco institucional del gobierno de la seguridad ciudadana está en transición y en construcción debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima del de la seguridad pública.⁸

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector del desarrollo de nuestro país que fija los objetivos, metas, estrategias y prioridades en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales; tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El concepto de seguridad ciudadana no se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como tal no está incluido en el Plan de Desarrollo Nacional (2013-2018). Los miembros de la academia revisamos el Plan Nacional de Desarrollo a fin de identificar en los objetivos, metas, estrategias y acciones las dimensiones que se desprenden de la definición de seguridad ciudadana del BID.

6 www.communitysafetyni.gov.uk.

7 www.designagainstcrime.com.

8 Johanna Espín (2010). La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región andina. Flaco.

De nuestro análisis, concluimos que se encuentran previstas las cinco dimensiones de la seguridad ciudadana en distintos apartados del plan; para efectos ilustrativos, en este trabajo presentamos en forma parcial la clasificación que efectuamos del citado documento a partir de las dimensiones referidas:

Dimensión prevención social

Del diagnóstico general se desprenden datos importantes de la situación de nuestro país y las políticas que la actual administración asume para resolver o disminuir el problema planteado:

Desarrollo social para un México Incluyente

El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

Capital humano para un México con educación de calidad

La falta de educación es una barrera para el desarrollo productivo del país ya que limita la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información para adoptar procesos y tecnologías superiores, así como para comprender el entorno en el que vivimos y poder innovar.

Igualdad de oportunidades para un México Próspero

La igualdad de oportunidades es fundamental para impulsar un México Próspero. Existen factores geográficos e históricos que limitan el desarrollo de algunas regiones del país...

Los factores geográficos son relevantes para el desarrollo de una nación, ya que se pueden traducir en una barrera para la difusión de la productividad, así como para el flujo de bienes y servicios entre regiones. Las comunidades aisladas geográficamente en México son también aquellas con un mayor índice de marginación y pobreza. En el mismo sentido, en ocasiones el crecimiento desordenado de algunas zonas metropolitanas en México se ha traducido en ciudades donde las distancias representan una barrera para el flujo de personas y bienes hacia los puestos de trabajo y mercados en los que se puede generar el mayor beneficio.

No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos en facilitar y generar las condiciones propicias para la vida económica de un país. La presente Administración es consciente de su responsabilidad de proveer un sólido Estado de Derecho, seguridad física, económica y jurídica a sus habitantes, así como los bienes y servicios públicos con los más altos estándares de calidad y precios que la sociedad demanda...

Una estrategia para lograr que México alcance su máximo potencial

La presente Administración reconoce este hecho. Es por ello que el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo es llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio. Además del crecimiento económico o el ingreso, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial.

Dimensión prevención situacional

De las cinco metas nacionales se desprenden acciones para lograrlas:

Un México en Paz

... Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

Un México Incluyente

... que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Seguridad Pública

No obstante, la violencia que se ha presentado en el país en los últimos años no es generalizada y se encuentra claramente ubicada en ciertas regiones. Esto permite focalizar el combate a los delitos de alto impacto y diseñar estrategias de seguridad pública diversificadas, acordes con la realidad de cada región.

Dimensión policía preventiva

Seguridad Nacional

Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.

Seguridad Pública

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.

La generación de más y mejor inteligencia para la seguridad pública es indispensable. La información para la toma de decisiones en materia de seguridad pública debe fluir eficientemente entre las insti-

tuciones que la requieran. Los diversos sistemas y bases de datos, que conforman el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, deben fortalecer su interconexión y metodología para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. El uso de las tecnologías de la información es una herramienta indispensable para hacer frente a este reto.

De igual forma, identificamos, con base en las dimensiones de seguridad ciudadana del BID, las líneas de acción que se desprenden de los objetivos y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. A continuación sólo presentaremos algunas líneas de acción, clasificadas para efectos ilustrativos:

Objetivo 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.

Estrategia 1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.

Líneas de acción:

- Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías.

Estrategia 1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

Líneas de acción:

- Integrar una agenda de Seguridad Nacional que identifique las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional, que pretendan atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales estratégicos, así como generar los esquemas estratégicos de prevención y de reacción, con base en sus causas estructurales.
- Coadyuvar en la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.

Estrategia 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Líneas de acción:

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.
- Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.

Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.

Líneas de acción:

- Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.
- Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
- Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.
- Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.

Dimensión sistema de justicia penal

Reforma Judicial

El Sistema de Justicia Penal vigente en México hasta 2008 mostró deficiencias en su capacidad para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial. La problemática estructural de ese Sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia. Todo ello vulneró el Estado de Derecho y provocó que, en ocasiones, actos ilícitos quedaran impunes. Este fenómeno ha afectado la percepción de la ciudadanía acerca del Sistema de Justicia: hasta el día de hoy 56% de los participantes de la Consulta Ciudadana coincide en que el principal problema del Sistema de Justicia es que permite la impunidad.

Para hacer frente a esta problemática, en junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia. Una de las finalidades de la reforma fue modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral,

ajustándolo a los principios de un Estado democrático y a los instrumentos internacionales suscritos por México. La reforma al Sistema de Justicia transformará el desempeño de las policías, ministerios públicos, juzgadores, defensoría pública, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como en ejecutar las sanciones penales en beneficio de la sociedad.

Para la presente Administración, es prioritario impulsar la reforma al Nuevo Sistema de Justicia, que se caracteriza por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado. En este Sistema existen medios alternativos de solución de conflictos que permiten descongestionar el Sistema Penal, hacer eficiente el uso de recursos y generar condiciones para un adecuado acceso a la justicia.

En los objetivos y las estrategias se desprenden líneas de acción relacionadas con el concepto de seguridad ciudadana definido por el BID:

Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.

Estrategia 1.4.1. Abatir la impunidad.

Líneas de acción:

- Proponer las reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- Diseñar y ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia.
- Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.

- Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
- Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
- Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
- Implementar un sistema de información institucional único, que permita la integración de las diferentes bases de datos existentes.
- Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
- Proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas con perspectiva de derechos humanos.

Estrategia 1.4.2. Lograr una procuración de justicia efectiva.

Líneas de acción:

- Proponer las reformas constitucionales y legales que permitan la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal.
- Establecer un programa en materia de desarrollo tecnológico que dote de infraestructura de vanguardia a la Procuraduría General de la República.
- Coadyuvar en la definición de una nueva política de tratados, a fin de suscribir la firma de instrumentos internacionales que reporten mayores beneficios al país en materia de procuración de justicia.
- Desarrollar un nuevo esquema de despliegue regional, así como de especialización en el combate a delitos.
- Robustecer el papel de la Procuraduría General de la República como representante de la Federación y garante de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad en los procesos constitucionales.

- Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.

Estrategia 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.

Líneas de acción:

- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.

Dimensión de sistemas penitenciarios, rehabilitación y reinserción

En los objetivos y estrategias se desprenden líneas de acción relacionadas con el concepto de seguridad ciudadana definido por el BID:

Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.

Líneas de acción:

- Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
- Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN JALISCO

Decreto por el cual se establece la política de bienestar

- En Jalisco, aún no se aprueba el Plan de Desarrollo, pero el actual gobernador emitió un decreto, el 6 de julio de 2013, mediante el cual establece las políticas de bienestar. En la exposición de motivos de este decreto advertimos algunos puntos relevantes para este trabajo:
- Son prioridad las políticas centradas en el bienestar de las personas.
- La razón del Gobierno del Estado de Jalisco son las personas a quienes se sirve y, por lo tanto, su papel debe tener como prioridad la provisión equitativa de condiciones de vida con alto valor social, en las que se armonice las relaciones entre el bienestar personal, familiar, comunitario y natural.
- El bienestar es pluridimensional, ya que atiende una diversidad de aspectos que influyen significativamente en la experiencia de las personas: el disfrute de la vida y el sentimiento de satisfacción en los individuos son producidos tanto por condiciones materiales como por aspectos subjetivos que en conjunto fortalecen los lazos sociales
- La satisfacción integral y con calidad de necesidades básicas como la alimentación, salud, educación, vivienda digna, trabajo digno, en los términos expresados por la Organización Internacional del Trabajo (retribuciones económicas adecuadas, buenas condiciones laborales, prestaciones y seguridad social); condiciones ambientales naturales y sociales óptimas, entornos urbanos y rurales con infraestructura dotada de todos los servicios, incremento y calidad de tiempo libre, acceso amplio a bienes culturales, participación ciudadana efectiva

en asuntos públicos y certeza sobre la seguridad física y patrimonial, son elementos que contribuyen en un grado importante al bienestar individual y colectivo.

MARCO JURÍDICO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Contexto nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ésta no prevé el concepto de seguridad ciudadana.

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana,⁹ publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 26 de enero de 2011

De este documento se desprende que el gobierno mexicano adoptó el concepto de seguridad ciudadana, al señalar que existe un consenso internacional en que las políticas y el enfoque que adoptan los gobiernos para enfrentar los fenómenos de la delincuencia, la criminalidad organizada y la violencia se resumen en el concepto de seguridad ciudadana. Además, determina que la seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular de aquellos que permitan desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.

En ese contexto, establece que el Catálogo de Derechos Sujetos a Protección de la Seguridad Ciudadana incluye los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y a participar en asuntos de interés público. Asimismo, señala que las políticas en esta materia deben

9 Emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Comisión Permanente de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

considerar acciones sustentables en el tiempo, integrales, intersectoriales, participativas, universales e intergubernamentales.

Congruente con lo anterior, los lineamientos precisan que la política de seguridad ciudadana se ocupa de las diferentes aristas que presenta el problema de la violencia y la delincuencia, tanto por el lado de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los sistemas de justicia penal –procuración e impartición de justicia–, como por la promoción de políticas de desarrollo humano que incentiven la creación de mejores barrios y condiciones de desarrollo para los habitantes. En este catálogo de acciones la prevención social ocupa un lugar primordial.

Por otro lado, señalan que la prevención social busca promover una cultura de prevención que incida sobre los contextos de riesgo –sociales, económicos, demográficos, urbanos y jurídicos–, que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva entre grupos específicos de la población.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Esta ley¹⁰ asume la mayor parte de la política que se desprende de los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana; sin embargo, no utiliza el concepto de seguridad ciudadana.

Ley General de Víctimas

Esta ley¹¹ menciona el concepto de seguridad ciudadana en un solo artículo; correlacionado con otras leyes, se puede interpretar el alcance del citado concepto:

Artículo 94. Las comisiones ejecutivas de atención a víctimas de cada entidad federativa también contarán con sus comités especiales que

10 Ley aprobada el 20 de enero de 2012.

11 Ley aprobada el 16 de abril de 2013.

les permitan focalizar las necesidades y políticas públicas integrales que respondan a la realidad local.

Estos comités generarán diagnósticos situacionales precisos que les permita evaluar las leyes, políticas públicas o acciones estatales que impiden un acceso efectivo de las víctimas a la atención, asistencia, protección, justicia, verdad o reparación integral. Evaluarán también las políticas de prevención sobre la situación concreta que se evalúa desde una visión de seguridad ciudadana y humana.

Las autoridades están obligadas a entregar toda la información que requieran estos comités para la evaluación y elaboración de los diagnósticos, cuidando la información de carácter privado de las víctimas.

Contexto estatal

La Constitución Política del Estado de Jalisco no prevé el concepto de seguridad ciudadana. Tampoco las leyes relacionadas con la seguridad pública y la participación ciudadana.

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Marco jurídico que contiene algunas disposiciones de las que se desprenden derechos de los ciudadanos a participar en asuntos públicos

El marco constitucional de la participación ciudadana se comprende en el artículo 6º, que consagra el derecho a la información; el artículo 8º previene el derecho de petición; el 9º, el derecho de asociación; el 17, el derecho de toda persona a que se le administre justicia pronta, expedita, imparcial y gratuita; el 18, la administración del sistema penal para la readaptación social del delincuente; el 20, los derechos de las víctimas del delito; el 21, la imposición de penas exclusivas de la autoridad judicial, así como la investigación de los delitos a cargo de ministerio público y su auxilio de las policías ministerial y preventiva, además de la función de la seguridad pública; y el 102, la organi-

zación del ministerio público y constitucional de los organismos protectores de derechos humanos (Del Valle, 2004, p. 80).

En los mismos términos que en la Constitución federal, en el orden estatal, el marco constitucional local de la participación ciudadana se encuentra contenido en el artículo 4º, que consagra el derecho a la información; el 9º, fracción III, refiere la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas mediante el ejercicio del derecho a la información; en el inciso c, de la fracción II, del artículo 77, como facultad que tienen los ayuntamientos de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, con el objeto de asegurar la participación ciudadana y vecinal; el artículo 52, el derecho de toda persona a que se le administre justicia pronta, completa e imparcial; el 53, la imposición de penas exclusivas de la autoridad judicial, así como la investigación de los delitos a cargo de ministerio público, a cargo del fiscal general y su auxilio de las policías; y el 10, que contiene la organización de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Constitución Política del Estado de Jalisco

Artículo 77.- Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado: [...]

- II. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de: [...]
- c. Asegurar la participación ciudadana y vecinal;

Artículo 81 Bis.- Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado.

La coordinación metropolitana se efectuará a través de las siguientes instancias:

...

- III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ)

El 5 de agosto de 2008 se publicó este código, que abroga la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. El CEPCEJ contiene en su libro quinto, denominado de la Participación Ciudadana, el reconocimiento de instrumentos jurídicos que materializan la participación ciudadana, como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular (artículo 385), además de regular la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de dichos procesos.

Entre los principales objetivos del CEPCEJ está el permitir a la sociedad vincularse a la toma de decisiones en materia electoral, como lo refiere uno de los objetivos establecidos en la fracción II del numeral 1. Los instrumentos de participación ciudadana implican que la sociedad pueda someter a referéndum

derogatorio los reglamentos y decretos; a plebiscito, las decisiones o actos del gobernador del estado, así como presentar proyectos de ley o código, o sus reformas.

Los instrumentos de participación ciudadana contenidos en el CEPCEJ son vías de acceso que tiene la sociedad para vincularse de manera directa a la toma de decisiones del Poder Legislativo y del Ejecutivo en temas considerados trascendentes para el orden público y el interés social, a saber:¹² medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidades de los servidores públicos; civil y penal.

Por lo anterior, es posible concluir que los instrumentos de participación ciudadana contenidos en el CEPCEJ son el sustento jurídico para que la sociedad jalisciense participe en la toma de decisiones del Estado en asuntos que tienen que ver con el concepto de seguridad ciudadana definido por el BID.

Marco jurídico en materia de seguridad pública y participación ciudadana

Marco jurídico federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...]

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: [...]

Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas

12 Artículo 387 del CEPCEJ.

de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

- d) X. X. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia así como fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática. [...]
- XI. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas. [...]

Artículo 6.- 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.

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

III. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las

políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; [...]

Artículo 14. El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...]
Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de
XIII. la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública;
XIV. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública;

Artículo 16.- Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:

XVI. De Prevención del Delito y Participación Ciudadana

Artículo 17.- El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros. [...]

Artículo 20.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

- I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;
- II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - a. Prevenir la violencia infantil y juvenil;

- b. Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c. Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - d. Garantizar la atención integral a las víctimas.
- IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;
- V. Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;
- VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;
- VII. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;
- VIII. Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;
- IX. Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y
- X. Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.

Artículo 34.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación e implementación del Sistema en los respectivos ámbitos de gobierno. Asimismo, serán los responsables de dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En los consejos locales de cada Estado participarán los municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa. En el caso del Distrito Federal, participarán los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, de conformidad con la legislación aplicable. Estos Consejos invitarán a cada sesión al menos a dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad, de conformidad con los temas a tratar. Su participación será de carácter honorífico.

Los Consejos Locales y las Instancias Regionales de Coordinación se organizarán, de modo que permita el cumplimiento de sus fines, tomando como base la estructura del Sistema e integración del Consejo Nacional.

Los Consejos Locales determinarán su organización y la de las Instancias Regionales de Coordinación correspondientes en términos de esta Ley.

Artículo 128.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de:

- I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y
- II. La sociedad civil organizada.

Artículo 129.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, que promueva la colaboración y participación ciudadana.

Para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de

servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

Artículo 130.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las Instituciones de Seguridad Pública, de salud, de protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

Artículo 131.- Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar labores de seguimiento.
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
- VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Artículo 132.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

- I. El desempeño de sus integrantes;
- II. El servicio prestado, y
- III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia. [...]

Artículo 133.- El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.

Marco jurídico del estado de Jalisco

Constitución Política del Estado de Jalisco

Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: [...]

- X. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social; [...]
- XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso; [...]

Artículo 77.- Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado: [...]

- c. Asegurar la participación ciudadana y vecinal;

Artículo 80. Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: [...]

VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social; [...]

Artículo 81 Bis. Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado.

La coordinación metropolitana se efectuará a través de las siguientes instancias: [...]

III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

Artículo 30. La Fiscalía General del estado tiene las siguientes atribuciones: [...]

XIV. Fomentar la participación ciudadana para que coadyuve, entre otros, en los procesos de formulación, desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad pública, procuración de justicia y protección civil así como de las instituciones relacionados; [...]

Artículo 43. Los órganos auxiliares tienen por objeto realizar funciones de colaboración, coordinación y cooperación entre diversas instituciones y organizaciones, para la atención de asuntos públicos.

Artículo 44. Los órganos auxiliares son: [...]

III. Los consejos consultivos, y

Artículo 47. Los consejos consultivos son órganos auxiliares de la Administración Pública Centralizada, de carácter permanente o temporal, establecidas por la ley o creadas por el Gobernador del Estado e integradas por representantes de organismos no gubernamentales, organizaciones gremiales, organizaciones de profesionistas, instituciones académicas y sociedad en general, involucradas en un asunto de determinada materia, cuya atención requiere la participación coordinada de los sectores social, académico y privado.

Los consejos consultivos tiene por objeto recibir opiniones, hacer consultas, discutir y tomar acuerdos, a efecto de presentar opiniones, informes, denuncias, recomendaciones y propuestas relativas a asuntos de interés público o social, en la materia de su competencia.

Los consejos consultivos no sustituyen a las secretarías en el ejercicio de sus atribuciones y no pueden administrar recursos públicos.

Los cargos de integrantes de los consejos consultivos son honoríficos.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco

Artículo 6. La Fiscalía General del Estado tendrá adscritos administrativamente a las siguientes instancias que gozarán de autonomía técnica y de gestión:

- I. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social, y
- II. Consejo Consultivo de Procuración de Justicia

Los representantes de la Fiscalía General del Estado ante estas instancias serán los que establezcan el reglamento de la presente ley conforme a los lineamientos de los sistemas nacional o estatal de seguridad pública.

Artículo 15. La Fiscalía General del Estado tiene las siguientes atribuciones en materia de seguridad pública y prevención del delito: [...]

- IX. Fomentar a nivel estatal la participación ciudadana en la formulación y desarrollo del programas de prevención;

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco (LSSPEJ)

Esta ley fue publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el 21 de julio de 2012 y entró en vigor el 20 de agosto del mismo año. Su objeto es establecer las bases para regular la función de seguridad pública en el estado y sus municipios, los lineamientos para el desarrollo y la coordinación de esta función a cargo de las autoridades competentes, así como las modalidades de los servicios de seguridad privada en el estado.

El título octavo de esta ley se denomina: “De la participación ciudadana en las instituciones de seguridad pública”, y se divide en dos capítulos: el primero de la participación ciudadana y el segundo de la comunicación con la ciudadanía. Resulta indispensable resaltar en el primero de estos capítulos la referencia en el estado del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social y la posibilidad que la ley otorga a cada institución de seguridad pública de los municipios de constituir un consejo de participación ciudadana, con el carácter de órgano colegiado consultivo.¹³

El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social tiene una conformación plural; en él se encuentran representados diversos sectores de la sociedad y del sector público, a cargo del gobernador del estado; titulares o representantes de dependencias de la administración estatal; diputados integrantes de comisiones; presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara; del sector privado, representantes de las cámaras industriales, de comercio, la Coparmex Jalisco; del sector social, representantes de la sociedad civil y de la Universidad de Guadalajara, de conformidad con el artículo 161 de esta ley.

- Entre las facultades principales del Consejo Ciudadano,¹⁴ que de manera directa se vinculan a la participación ciudadana, podemos mencionar las siguientes:
- Ser un órgano de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública.

13 Artículo 160 de la LSSPEJ.

14 Artículo 163 de la LSSPEJ.

- Realizar los estudios y analizar las problemáticas relacionadas con la delincuencia en el estado y el municipio para proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución.
- Solicitar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que inicie queja y, en su caso, presentar formal denuncia ante el agente del ministerio público, con motivo de hechos presuntamente delictuosos de los que pudiera ser conocedor.
- Proponer acciones a emprender para la prevención de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos del estado.
- Proponer y, en su caso, instrumentar estrategias para fomentar, promover e incentivar la denuncia de los delitos y otras para reducir los índices de percepción de inseguridad.

Reglamento Interno del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social

Las atribuciones de este reglamento, publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 13 de enero de 2013, se clasifican en:

- Propositivas (realizar propuestas, opiniones y recomendaciones).
- Informativas (informar a la sociedad sobre avances de la política de seguridad).
- De evaluación (evaluar el avance del Programa de Seguridad Pública).
- De vinculación (con las unidades de consulta y participación de la comunidad en las instituciones del Sistema Estatal de Seguridad Pública).

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LGAPMEJ)

Un punto a resaltar en este análisis es la facultad que tienen los ayuntamientos, de acuerdo con el numeral 38 de la LGAPMEJ, de “VIII. Fomentar la participación ciudadana y vecinal a través de los mecanismos y figuras que para tal efecto establezcan en sus ordenamientos municipales...”.

En este sentido, la LGAPMEJ, en su título séptimo denominado “Organización y Participación Ciudadana y Vecinal”, establece dentro de sus

prevenciones generales que “es de orden e interés público el funcionamiento de personas jurídicas que organicen y representen a los vecinos de las colonias, barrios, zonas, centros de población y comunidades indígenas mediante los reglamentos que aprueben los Ayuntamientos, con el fin de asegurar la participación ciudadana y vecinal en la vida y actividades del Municipio”.¹⁵

Lo anterior ha implicado que dentro de los ayuntamientos se establezcan áreas o dependencias relacionadas con la seguridad ciudadana, como el Ayuntamiento de Guadalajara, cuyo Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara dispone en su artículo 8°:

Para efecto de dar cumplimiento a sus facultades y atribuciones, el Presidente Municipal cuenta con las siguientes dependencias: [...]

- IV. Secretaría de Seguridad Ciudadana, de esta dependencia:
 - a. Dirección de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana;
 - b. Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito;
 - c. Dirección Técnica;
 - d. Dirección Administrativa;
 - e. Dirección Jurídica; y
 - f. Unidad de Información para la Prevención del Delito.

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco establece mecanismos para que la ciudadanía participe en asuntos públicos, entre los que se encuentran: medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidades de los servidores públicos; civil; y penal, con una visión amplia del concepto de seguridad ciudadana, prácticamente todos los temas antes citados pueden estar involucrados en la problemática y solución de los asuntos de seguridad ciudadana.

Con el marco jurídico antes citado, del cual se desprenden disposiciones de distintas leyes relacionadas con la participación ciudadana, podríamos, con

15 Artículo 120 de la LGAPMEJ.

una interpretación extensiva, articular las diversas disposiciones y generar el sistema de seguridad ciudadana.

REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La visión restrictiva de la seguridad pública tiene una tendencia internacional de ampliar sus alcances y centrar su atención en el ciudadano. Nuestro país adoptó el concepto de seguridad ciudadana en el documento Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana, en el cual se señala que existe un consenso internacional en el sentido de que las políticas y el enfoque que adoptan los gobiernos para enfrentar los fenómenos de la delincuencia, la criminalidad organizada y la violencia se resumen en el concepto de seguridad ciudadana.

El citado documento establece que la seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular de aquellos que permitan desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.

Sin embargo, este concepto no fue llevado a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; en el análisis de los citados documentos se advierte que el documento Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana es el precedente de la ley antes citada.

El concepto de seguridad ciudadana que se desprende de los citados lineamientos no dista mucho del utilizado por el BID, que lo define de la siguiente manera:

La seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la legalidad y a la confianza de los ciudadanos. La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos, ya

que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.

Es necesario un análisis profundo de las tendencias relacionadas con la seguridad pública, la seguridad ciudadana, el desarrollo social, el desarrollo humano, entre otros aspectos, que precisen los alcances de los conceptos en el contexto nacional.

Elaborar el marco jurídico con dispositivos de diversos ordenamientos concernientes a participación ciudadana, seguridad pública, participación ciudadana en la seguridad pública, prevención social, entre otros conceptos, ayudará a identificar si existe la posibilidad de sustentar la integración de un sistema de seguridad ciudadana, no sin antes construir un marco teórico de la seguridad ciudadana, pues no se cuenta hasta este momento con documentos que lo contengan.

Asimismo, se debe realizar un análisis de la filosofía que subyace en la Ley General para la Prevención Social, en correlación con las tendencias internacionales sobre seguridad ciudadana. Hasta ahora, no conocemos líneas de investigación acerca de la participación ciudadana en nuestro estado. Por lo anterior, como miembros de la Academia de Prevención presentamos los siguientes:

DESAFÍOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

- Crear el marco teórico de la seguridad ciudadana que sustente las reformas a las leyes correspondientes para incluir el concepto de seguridad ciudadana.
- Construir en el Plan de Desarrollo del Estado de Jalisco una visión clara de la seguridad ciudadana, que prevea, entre otros aspectos, los siguientes:
 - Un diagnóstico de la situación en el estado de los ámbitos que integran la seguridad ciudadana.
 - A partir de lo anterior, se definan objetivos, metas, estrategias y acciones con una visión integradora de las dimensiones de la seguridad ciudadana.

- Los criterios para evaluar el desarrollo de la seguridad ciudadana.
- Los perfiles de los profesionales que se requieren para atender la demanda de la sociedad de fortalecer la seguridad ciudadana.
- Crear y fortalecer las licenciaturas y posgrados de seguridad ciudadana o los relacionados con ésta.
- Promover la investigación sobre el tema de seguridad ciudadana.
- Generar la cultura de seguridad ciudadana.
- Lograr una auténtica participación ciudadana en los asuntos públicos y, en particular, en la seguridad ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- Alvarado, N. (ICF/ICS) y Beliz, G. (ICF/ICS) con la supervisión de Comas, X. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.html#.UkDL-YZLMlR>.
- Chevènement, J.-P. (ministro del interior) (1997, octubre). Discurso de introducción al coloquio de Villepinte: Des villessûrespour des citoyens libres: actes du colloque de Villepinte. La documentation française, París, Francia.
- Espín, J. (2010). *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región andina*. Editorial Flacso.
- Illera, M. (2005). Convivencia y cultura ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, vol. 23, pp. 249-250.
- Informe Internacional Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas 2010*. Recuperado de www.communitysafety.ni.gov.uk y www.designagainstcrime.com.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Revista en Perspectivas*, vol. XXXII, núm. 121, pp. 19-37.
- Tudela, P. (2005). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile. Citado en el *Informe Internacional Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tenden-*

cias y Perspectivas, elaborado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad 2010, con la dirección de ValérieSagant y Margaret Shaw. Montréal, Québec, Canadá: Ministerio de Seguridad Pública del Gobierno de Canadá/Delegación Interministerial de la Ciudad del Gobierno Francés, con el apoyo del Ministerio de la Justicia de Francia. Recuperado de <http://www.crime-prevention-intl.org/>

Leyes federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada DOF 08-10-2013)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicado en el DOF el 14-01-2008; última reforma publica DOF 07-04-2009)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976; última reforma publicada DOF 02-04-2013)

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada en el DOF el 02-01-2009; última reforma publicada DOF 29-10-2013)

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (publicada en el DOF el 24-01-2012)

Ley General de Víctimas (publicada en el DOF el 09-01-2013; última reforma publicada DOF 03-05-2013)

Leyes estatales

Constitución Política del Estado de Jalisco (aprobada el 8 de julio de 1917; publicada el 1 de agosto de 1917; última reforma el 20 de marzo de 2013, decreto 24401/LX/13)

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (aprobado el 27 de julio de 2008, publicado el 5 de agosto de 2008; última reforma el 8 de agosto de 2013, decreto 24450/LX/13)

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (aprobada el 24 de febrero de 2013; publicada el 27 de febrero de 2013; última reforma el 20 de marzo de 2013, decreto 24403/LX/13)

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (aprobada el 24 de febrero de 2013; publicada el 27 de febrero de 2013; última reforma el 1 de marzo de 2013, decreto 24395/LX/13)

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco (aprobada el 28 de junio de 2012; publicada el 21 de julio de 2012; última reforma el 15 de octubre de 2013, decreto 24467/LX/13)

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (aprobada el 23 de agosto de 2000; publicada el 5 de octubre de 2000; última reforma el 8 de octubre de 2013, decreto 24468/LX/13)

Reglamentos

Reglamento Interior del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco (aprobado el 7 de diciembre de 2012; publicado el 12 de enero de 2013; vigencia el 13 de enero de 2013)

Planes

Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018, Poder Ejecutivo federal 2012-2018

Otros

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana, emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Comisión Permanente de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Suscrito el 20 de noviembre de 2010

Desafíos de la seguridad pública en el estado de Jalisco

María Esther Avelar Álvarez
María del Consuelo Delgado González
Jaime González Ángel
José Guadalupe González Plascencia
Raymundo René Hurtado Buendía
María Teresa Reyes Carrillo
Rosana Ruiz Sánchez*

Con el fin de contar con información que permita identificar desafíos en materia de seguridad pública para Jalisco, se presenta información estadística de las denuncias formuladas ante las autoridades competentes, de 2010 hasta agosto de 2013; se hace hincapié en los delitos de alto impacto.

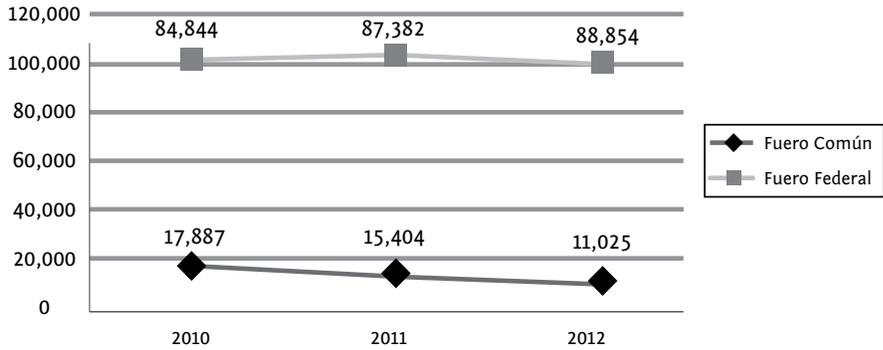
INCIDENCIA DELICTIVA

En Jalisco, en 2010-2012, los delitos federales disminuyeron, en tanto que los del fuero común se incrementaron en 2013 (gráfica 2), como se puede observar en la gráfica 1.

En los últimos tres años (2010, 2011 y 2012), los delitos del fuero federal en Jalisco se ubicación en el segundo lugar (gráfica 3), y de enero a agosto de 2013, en el quinto lugar (gráfica 4).

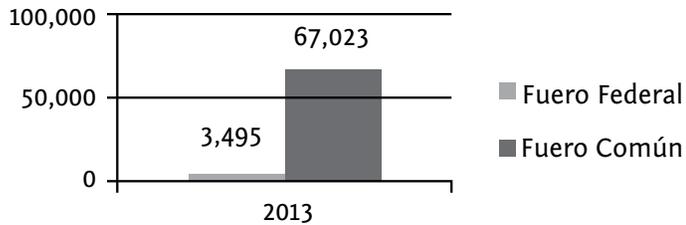
* Profesores de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

Incidencia delictiva por tipo de fuero. 2010-2012



Gráfica 1. Incidencia delictiva en Jalisco, 2010-2012.

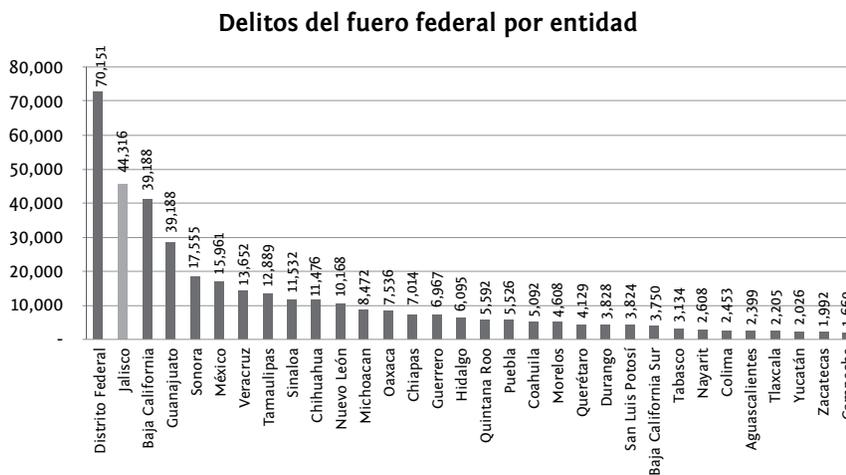
Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública



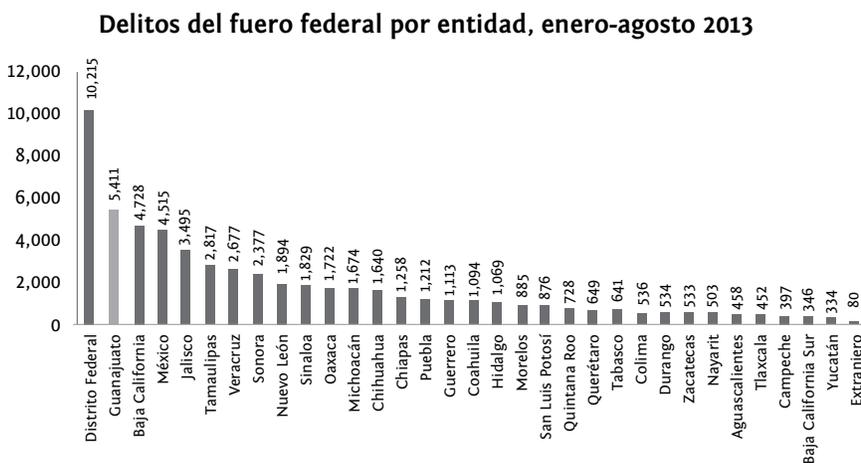
Gráfica 2. Incidencia delictiva en 2013 (al mes de agosto).

Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.1

1 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun y http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_federal, consultadas el 11 de octubre de 2013.



Gráfica 3. Fuente: elaboradas por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²

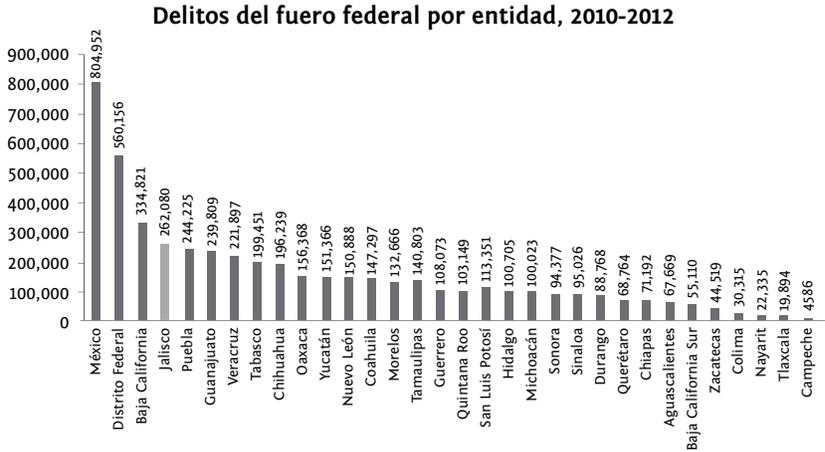


Gráfica 4. Fuente: elaboradas por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³

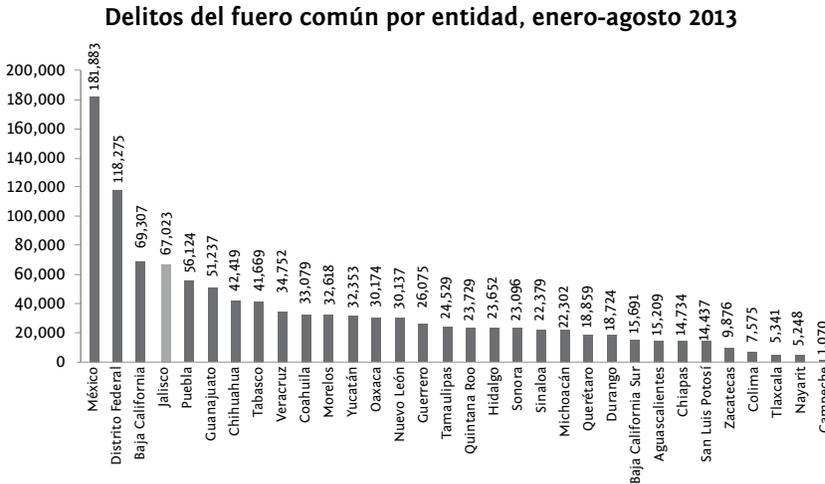
2 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnp.gov.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_federal, consultada el 11 de octubre de 2013.

3 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnp.gov.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_federal, consultada el 11 de octubre de 2013.

De 2010 a 2012, Jalisco, a escala nacional, se ubicó en el cuarto lugar en lo referente a los delitos denunciados del fuero común (gráfica 5), y de los denunciados de enero a agosto de 2013, también en la cuarta posición (gráfica 6).



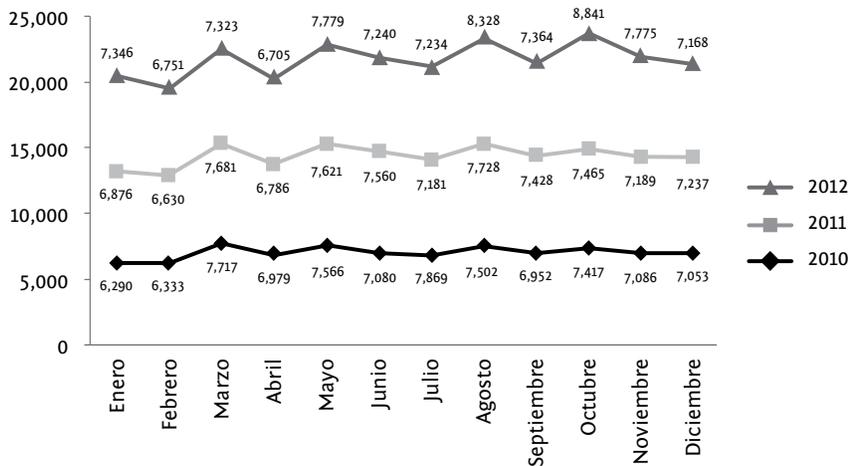
Gráfica 5. Fuente: elaboradas por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Gráfica 6. Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.4

4 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun, consultada el 11 de octubre de 2013.

La incidencia de delitos del fuero común por año muestra que durante 2010, 2011 y 2012, los meses con una menor incidencia fueron: enero, febrero y abril, y los de mayor: mayo y agosto (gráfica 7). En la tabla 1 se muestra la incidencia y tipos de delitos de alto impacto.



Gráfica 7. Delitos del fuero común por mes, 2010-2011.

Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Públicas

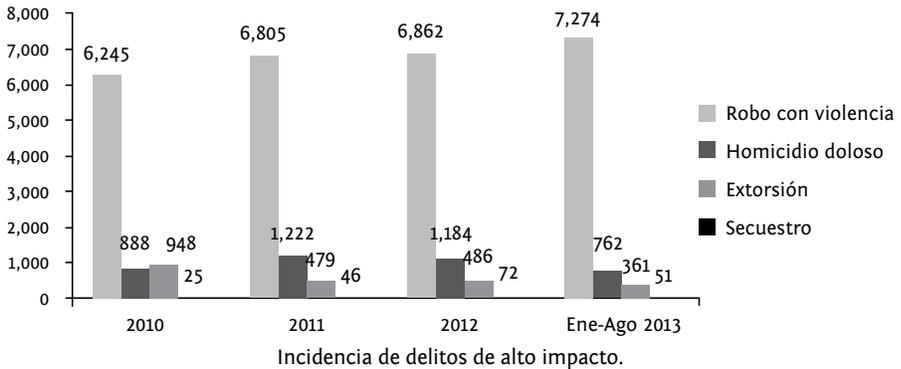
Tabla 1. Incidencia de los delitos de alto impacto.

AÑO	ROBO CON VIOLENCIA	HOMICIDIO DOLOSO	EXTORSIÓN	SECUESTRO	GRAN TOTAL
2010	6,245	888	948	25	8,106
2011	6,805	1,222	479	46	8,552
2012	6,862	1,184	486	72	8,604
Ene.-ago. 2013	7,274	762	361	51	8,448

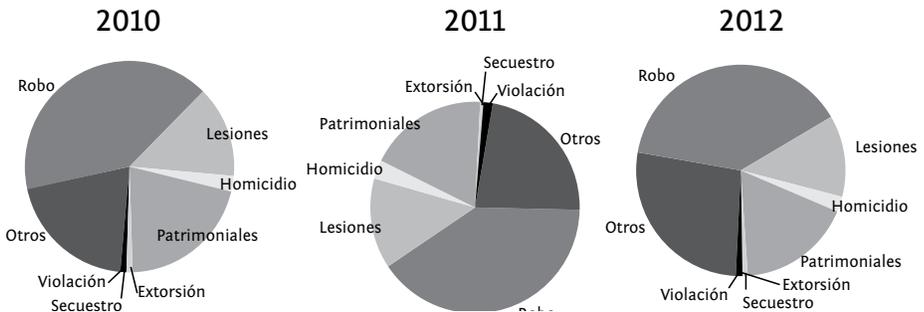
5 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun y http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_federal, consultadas el 11 de octubre de 2013.

Según la tabla 1, en 2011 hubo incremento de 5.5021%, en relación con 2010, mientras que en 2012, respecto del año previo, el aumento fue de .6080%. De enero a agosto de 2013 se observa que se ha rebasado 98.1868% de la incidencia delictiva que hubo en 2012.

De 2010 a 2012 hubo un decremento de más de 50% en el delito de extorsión, y al mes de agosto de 2013, un incremento de seis por ciento en el delito de robo con violencia (gráfica 8).



Gráfica 8. Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Denuncias presentadas en Jalisco del fuero común por delitos y año.

Gráfica 9. Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El principal delito que aqueja a Jalisco es el que atenta contra el patrimonio de las personas, pues el robo también es un delito patrimonial; dado su alto índice de incidencia, es tratado de manera individual (gráfica 9 y tabla 2).

Tabla 2. Denuncias presentadas en Jalisco del fuero común por delitos y año.

DENUNCIAS	2010	%	2011	%	2012	%	ENE.- AGO. 2013	%
Robo	34,347	40.48	35,937	41.13	34,809	38.74	34,663	45.58
Lesiones	11,984	14.12	12,218	13.98	11,346	12.63	7,881	10.36
Homicidio	1,750	2.06	1,976	2.26	1,933	2.15	1,408	1.85
Delitos patrimoniales (abuso de confianza, daño en propiedad ajena, fraude y despojo)	17,674	20.83	16,166	18.50	16,100	17.92	11,879	15.62
Extorsión	948	1.12	479	0.55	486	0.54	445	0.59
Secuestro	25	0.03	46	0.05	72	0.08	55	0.07
Delitos sexuales (violación)	712	0.84	840	0.96	890	0.99	389	0.51
Otros delitos (amenazas, estupro, otros sexuales y otros)	17,404	20.51	19,720	22.57	24,218	26.95	19,331	25.42
Total	84,844		87,382		89,854		76,051	

Fuente: elaborada por los autores con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶

6 Información publicada en la página: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun, consultadas el 11 de octubre de 2013.

SUBSIDIO FINANCIERO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Al estado de Jalisco, en 2010, 2011 y 2012, le fueron otorgados apoyos federales en materia de seguridad pública:

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
- Programa de Apoyo para la Seguridad Pública (PROASP)
- Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública en materia de Mando Policial (SPA)
- Subsidios para la Seguridad en los Municipios (SUBSEBUM)

El 2012 se apoyó a los municipios para la seguridad pública con diferentes subsidios, lo que arrojó la distribución monetaria y porcentual que se aprecia en la tabla 3 y la gráfica 10.

Tabla 3. Recursos convenidos por fuente de financiamiento, 2012.

FONDO O SUBSIDIO	RECURSOS FEDERALES	RECURSOS ESTATALES	TOTAL	PORCENTAJE
FASP*	330,369,999.00	100,000,000.00	430,369,999.00	42.12
PROASP**	133,450,722.00	0.00	133,450,722.00	13.06
SPA***	91,804,875.00	0.00	91,804,875.00	8.98
SUBSEMUN****	281,675,310.37	84,502,593.09	366,177,903.46	35.84
TOTAL	837,300,906.37	184,502,593.09	1,021,803,499.46	100.00

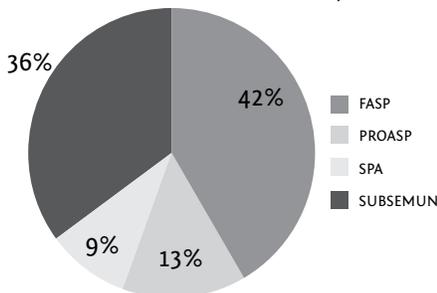
* Convenio de coordinación que, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Jalisco, el 9 de marzo de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2012, con el anexo técnico único del convenio.

** Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de seguridad pública que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Jalisco, el 30 de marzo de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2012, con el anexo único del convenio

*** Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado de Jalisco, el 30 de marzo de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2012, con el anexo único del convenio.

**** Convenio específico de adhesión para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública de los municipios que celebran el

Gráfica 10. Financiamiento, 2012



En la tabla 4 se muestran los recursos otorgados en el último trienio para el FASP.

Tabla 4. Fondos otorgados para la seguridad pública, 2010, 2011, 2012.

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	APORTACIÓN FEDERAL	APORTACIÓN ESTATAL	TOTAL	INCREMENTO % RESPECTO A 2010
2010 ^{1*}	310,742,932.00	100,000,000.00	410,742,932.00	-
2011 ^{2*}	319,115,904.00	100,000,000.00	419,115,904.00	2
2012 ^{3*}	330,369,999.00	100,000,000.00	430,369,999.00	4.8
Gran total	960,228,835.00	300,000,000.00	1,260,228,835.00	

En la tabla 5 se citan, por orden de prioridad, los programas que fueron beneficiados con recursos del FASP en 2012.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el estado de Jalisco y los municipios de El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, Tepatitlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande de dicha entidad federativa, el 29 de febrero de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2012.

1* Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2010 que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2010, firmado el 4 de marzo de 2010.

2* Convenio de coordinación que, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2011, suscrito el 4 de marzo de 2011.

3* Convenio de coordinación que, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2012, firmado el 9 de marzo de 2012.

Tabla 5. Programas beneficiados con fondos otorgados para la seguridad pública.

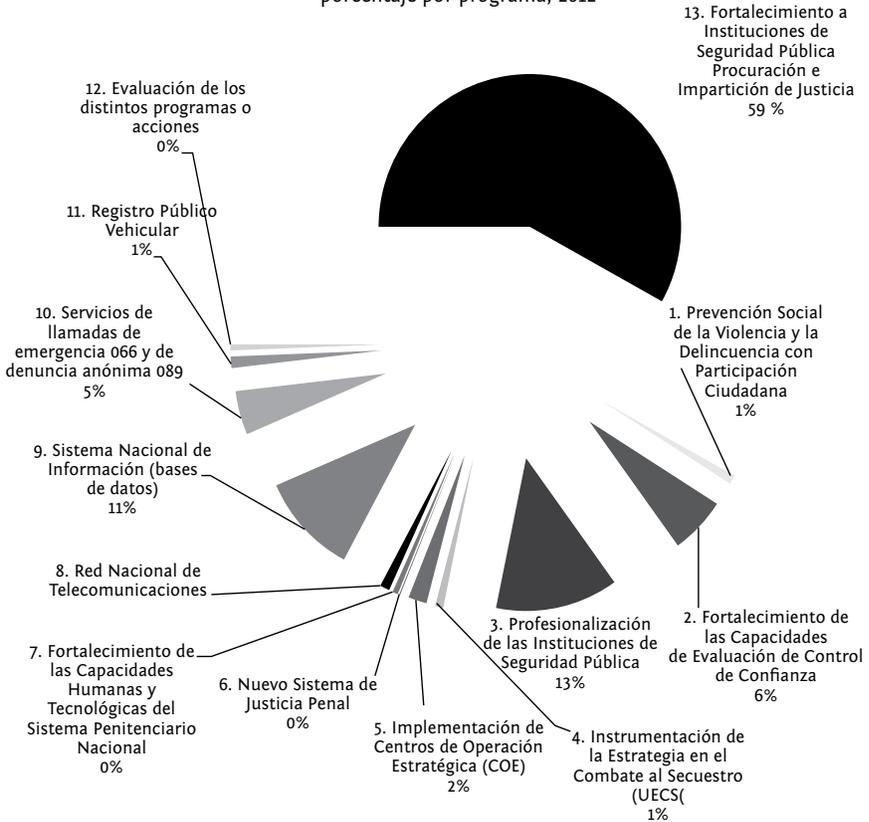
PROGRAMA	APORTACIÓN FEDERAL	APORTACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO	TOTAL	%
1. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	\$0.00	\$2,000,000.00	\$2,000,000.00	0.46
2. Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	\$24,439,737.60	\$1,968,000.00	\$26,407,737.60	6.14
3. Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	\$15,325,702.19	\$42,052,000.00	\$57,377,702.19	13.33
4. Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS)	\$3,620,000.00	\$0.00	\$3,620,000.00	0.84
5. Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE)	\$8,346,070.00	\$0.00	\$8,346,070.00	1.94
6. Nuevo Sistema de Justicia Penal	\$350,000.00		\$350,000.00	0.08
7. Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional	\$1,864,860.00	\$0.00	\$1,864,860.00	0.43

PROGRAMA	APORTACIÓN FEDERAL	APORTACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO	TOTAL	%
8. Red Nacional de Telecomunicaciones	\$4,418,052.73	\$0.00	\$4,418,052.73	1.03
9. Sistema Nacional de Información (bases de datos)	\$29,440,500.00	\$17,300,000.00	\$46,740,500.00	10.86
10. Servicios de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089	\$19,843,797.00	\$0.00	\$19,843,797.00	4.61
11. Registro Público Vehicular	\$6,078,523.85	\$0.00	\$6,078,523.85	1.41
12. Evaluación de los distintos programas o acciones	\$900,000.00	\$908,629.36	\$1,808,629.36	0.42
13. Fortalecimiento a Instituciones de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia	\$215,742,755.63	\$35,771,370.64	\$251,514,126.27	58.44
Total	\$330,369,999.00	\$100,000,000.00	\$430,369,999.00	100

En la tabla 5 se destaca el programa de Fortalecimiento a Instituciones de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, que fue al que se le otorgó el mayor presupuesto (58.44%), mientras que a cinco programas se les dio menos de un punto porcentual; éstos son, de más a menos: Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (0.84); Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (0.46); Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional (0.43);

Evaluación de los distintos programas o acciones (0.42) y, en el último lugar, Nuevo Sistema de Justicia Penal (.08) (gráfica 11).

Gráfica 11. Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública, porcentaje por programa, 2012



POBLACIÓN PENITENCIARIA

La tabla 6 revela que existen doce centros de reclusión (sin incluir las cárceles municipales) con una capacidad para albergar a 11,306 personas; sin embargo, la mayoría ha sobrepasado su límite y hay un déficit para albergar a 5,158 internos, lo que representa una sobrepoblación total de 46%.

Tabla 6. Población penitenciaria.

CENTRO DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	POBLACIÓN	DIFERENCIA
Reclusorio Preventivo de Guadalajara	3,631	7,453	-3,822
CEINJURE (Autlán de Navarro)	84	92	-8
CEINJURE (Ciénega de Chapala)	84	169	-85
CEINJURE (Altos Norte de Lagos de Moreno)	84	140	-56
CEINJURE (Tepatitlán de Morelos)	84	141	-57
CEINJURE (Valles de Ameca)	84	59	25
CEINJURE (Tequila)	84	86	-2
Centro de Reinserción Social	2087	5,916	-3,829
Centro de Reinserción Femenil	376	531	-155
Reclusorio de Puerto Vallarta	1608	897	711
Reclusorio Zona Sur de Cd. Guzmán	1312	960	352
Reclusorio Metropolitano del Estado de Jalisco	1788	20	1,768
Total	11,306	16,464	-5,158

Fuente: elaboración de los autores con información de la Secretaría de Gobernación, en el documento electrónico denominado “Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, septiembre 2013”, pp. 24 y 25; consultado el 11 de octubre de 2013 en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

COMENTARIOS

Tomando en consideración el segundo lugar que ocupa Jalisco en la comisión de delitos del fuero federal, se observa:

- Que no es eficiente la coordinación de las instituciones federales y estatales para abordar en forma estratégica la disminución de los delitos del fuero federal.
- En el diseño del plan estratégico deben participar conjuntamente personal de las instituciones federales y estatales.

En relación con el incremento de los delitos del fuero común:

- Se debe realizar un análisis que permita identificar las causas del incremento de los delitos del fuero común, entre las cuales se puede

mencionar el narcomenudeo, que se tipificó como delito del fuero común; esto trajo como consecuencia la disminución de los delitos del fuero federal y el incremento del fuero común.

- El resultado del incremento en los delitos obliga a cuestionar la estrategia de las instituciones de seguridad encargadas de la prevención de la comisión de hechos delictuosos.
- Tomando en cuenta exclusivamente los datos estadísticos de los últimos tres años y de enero a agosto de 2013, se concluye que las instituciones encargadas de la seguridad pública en Jalisco no han dado resultados.

DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN JALISCO

- Construir una política estatal en materia de seguridad pública con una visión integral y multidisciplinar, que privilegie la prevención de conductas parasociales y antisociales.
- Determinar, a partir de la definición de la política en materia de seguridad pública, los recursos que serán destinados a la prevención del delito, entre los demás rubros que integrarán el tema de la seguridad pública.
- Resultados eficientes y eficaces en la disminución de la inseguridad en Jalisco, con la creación de la Fiscalía General, que subsumió a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.
- Analizar las causas por las cuales los recursos que la Federación ha otorgado al Estado para el tema de seguridad pública no han generado los resultados esperados.
- Elaborar diagnósticos municipales para identificar las causas que provocan el delito y con ello construir el diagnóstico del estado.
- A partir de los diagnósticos, diseñar programas integrales que atiendan las causas generadoras del delito. Para ello, las diversas dependencias estatales y municipales involucradas deberán trabajar la estrategia de manera conjunta y ejecutar las acciones en forma coor-

dinada. Lo anterior, tendrá como objetivo disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad.

- Abordar los problemas de la inseguridad a partir de la realidad de cada municipio, con una visión integral y multidisciplinar.
- Diseñar el modelo policial en correlación con el nuevo sistema de justicia penal.
- Dignificar la imagen del policía.
- Fortalecer las áreas de seguridad municipal y estatal, con la contratación de personal con el perfil idóneo de un modelo de policía previamente definido.
- Lograr la permanencia de por lo menos 280 policías por cien mil habitantes, de acuerdo con la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas.
- Ganar la confianza de la ciudadanía en las corporaciones de seguridad pública.
- Promover una auténtica participación ciudadana desde lo municipal en la toma de decisiones, que permita disminuir las causas generadoras del delito, con una visión corresponsable de las acciones y los resultados entre los ciudadanos y la autoridad.
- Evaluar los resultados de las estrategias con base en una política de transparencia y rendición de cuentas.
- Analizar las causas de la sobrepoblación penitenciaria y, a partir de ellas, diseñar medidas idóneas para resolver el problema.

Marco jurídico del sistema de participación ciudadana en seguridad pública

María Esther Avelar Álvarez
María del Consuelo Delgado González
Fernando Falcón López
Rosana Ruiz Sánchez*

Con la intención de analizar el marco jurídico que regula la participación ciudadana en la seguridad pública, realizamos un estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las leyes de seguridad pública de todos los estados de nuestro país.

Este análisis tiene como propósito integrar un subsistema de la participación ciudadana dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública o, en su caso, un sistema de participación en seguridad pública.

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...]

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 Constitu-

* Profesoras en el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

ción 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.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:[...]

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

- X. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia así como fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática; [...]
- XX. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en

materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones...

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 4. El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.

La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

- VIII. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;
- IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél;
- X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; [...]

Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

- XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; [...]

Artículo 14. El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones: [...]

- XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública; [...]

XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública;

Artículo 16. Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:

III. De Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Estas comisiones se coordinarán con el Secretario Ejecutivo para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables por parte de los Centros Nacionales que integran el Secretariado Ejecutivo. El Consejo Nacional determinará el objeto, integrantes, deberes y funcionamiento de las mismas.

En las Comisiones podrán participar expertos de instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionados con su objeto. [...]

Artículo 17. El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros. [...]

Artículo 20. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

- I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;
- II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;

- III. Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - a. Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - b. Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c. Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - d. Garantizar la atención integral a las víctimas.
- IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;
- V. Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;
- VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;
- VII. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;
- VIII. Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;
- IX. Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y
- X. Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.

Artículo 24. El Presidente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia podrá invitar a personas e instituciones por razón de los asuntos a tratar.

El Procurador General de Justicia Militar será invitado permanente de esta Conferencia.

Artículo 25. Son funciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia: [...]

XIII. Impulsar las acciones necesarias para promover la denuncia de los delitos y la participación de la comunidad en las actividades de procuración de justicia; [...]

Artículo 128. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de:

- I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y
- II. La sociedad civil organizada.

Artículo 129. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes. [...]

Artículo 130. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las Instituciones de Seguridad Pública, de salud, de protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

Artículo 131. Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar labores de seguimiento;
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
- VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Artículo 132. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

- I. El desempeño de sus integrantes;
- II. El servicio prestado, y
- III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.

Artículo 133. El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LAS LEYES DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS DEL PAÍS

En este rubro se realiza un análisis de la legislación de cada entidad federativa respecto de los principales elementos de la Ley de Seguridad Pública sobre la participación ciudadana, los organismos que han creado y sus atribuciones.

Principales elementos que identifican la participación ciudadana por estado

Aguascalientes

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Aguascalientes:

- Se prevé la existencia de consejos estatal y municipal de consulta y participación ciudadana.
- Estos consejos forman parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Los consejos estatal y municipal constituirán los respectivos comités de consulta y participación ciudadana.
- El Consejo Estatal de Seguridad Pública prevé también la participación ciudadana a través de la Comisión de Participación Ciudadana.
- Un representante de la Comisión de Participación Ciudadana es miembro del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana y funge como secretario técnico del organismo.
- Las principales funciones de los consejos de consulta y participación ciudadana son:
 - La evaluación de las instituciones de seguridad pública.

- Emitir recomendaciones.
- Apoyará la ejecución del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Fomentará la cultura de la prevención del delito, la legalidad y los valores de la justicia y el respeto de los demás.

Baja California

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California:

- Se prevé la existencia de un consejo ciudadano de seguridad pública estatal.
- En cada uno de los municipios de deberá establecer un comité ciudadano de seguridad pública.
- Los presidentes de los comités integran el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado.
- El Ejecutivo del Estado elige por insaculación a tres consejeros ciudadanos que integran el Consejo Estatal.
- Dicha insaculación se realiza ante presencia de la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado.
- El presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública será electo de entre los consejeros ciudadanos, con la aprobación de las dos terceras partes de éstos; en los mismos términos se elegirá al presidente del comité municipal correspondiente.
- Los consejeros ciudadanos serán elegidos por un periodo de tres años, y no podrán ser reelectos ni insaculados por un periodo inmediato superior.
- Las principales funciones del Consejo Ciudadano y comités ciudadanos municipales de seguridad pública son:
 - Ser órgano de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública.
 - Coadyuvar en la elaboración del programa de seguridad pública del estado, así como en su evaluación.

- Promover programas a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad, que lleve un sentido de integración y participación social.
- Proponer la entrega de la condecoración al mérito a los miembros de seguridad que a su juicio hayan prestado los mejores servicios a la comunidad.
- Turnar ante la Contraloría interna aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves.
- Fomentar la cooperación y participación de la comunidad en los siguientes aspectos: difusión de programas preventivos de seguridad pública, con participación vecinal; la aportación del equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente; el establecimiento de mecanismos de autoseguridad ciudadana.
- Promover, impulsar y difundir la cultura de la legalidad y prevención del delito.
- Promover, impulsar y difundir la cultura de la denuncia ciudadana y la denuncia anónima.

Baja California Sur

Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur:

- Se prevé la existencia de consejos de consulta y participación ciudadana estatal y municipal.
- Se identifican como órganos externos de asesoría y opinión que coadyuvan con la Comisión de Honor y Justicia.
- Los consejeros serán removidos de su cargo por el gobernador o, en su caso, el presidente municipal
- Su duración será de tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior.
- El consejero presidente será electo de entre los consejeros ciudadanos con la aprobación de las dos terceras partes de éstos.
- Prevé normas para el funcionamiento del consejo.

- Establece requisitos para ser consejero ciudadano.
- Determina las atribuciones del consejo ciudadano, entre las que se encuentran:
 - Recibir informes trimestrales sobre la operación de la Secretaría que someta a su consideración el secretario y hacer las recomendaciones pertinentes.
 - Formular opinión con relación a la orientación y aplicación de la política criminal que implemente la secretaría, y realizar las propuestas que en derecho procedan.
 - Impulsar la participación ciudadana en las tareas de prevención para evitar conductas que alteren el ambiente social.
 - Promover el reforzamiento de los valores cívicos, el respeto a la legalidad, y procurar evitar la violencia y la desintegración familiar.
 - Promover que la ciudadanía proporcione información idónea para la integración de los bancos de datos tendentes a contar con elementos que sirvan de insumo para la elaboración de las políticas públicas anticriminales.
 - Informar periódicamente a la sociedad sobre los avances de “el consejo” en materia de seguridad pública, en coordinación con la secretaría.
 - Recibir y canalizar denuncias sobre corrupción, negligencia o violaciones de los derechos humanos por parte de elementos de la policía preventiva.
 - Dictar las normas necesarias para la regulación de su organización y funcionamiento interno.
 - Participar, junto con la Comisión de Honor y Justicia, en el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de los miembros de las corporaciones de seguridad pública del estado y municipios.
 - Las demás que les señalen los ordenamientos jurídicos aplicables.

Campeche

Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche:

- Se prevé la existencia del Consejo Consultivo Ciudadano que se integra de quince personas electas por el Consejo Estatal de Seguridad.
- Los integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano tendrán una duración de tres años y pueden ser ratificados por un periodo semejante.
- Las principales funciones del Consejo Consultivo Ciudadano son:
 - Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
 - Realizar labores de seguimiento.
 - Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales.
 - Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades.
 - Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Chiapas

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas:

- Se prevé la existencia de diversas figuras de participación ciudadana: comités estatal, regional y municipal de consulta y participación ciudadana.
- Los consejos estatal, intermunicipales y municipales de seguridad son los que promueven la instalación de los comités de consulta y participación ciudadana.
- Los presidentes de los comités regionales de participación ciudadana forman parte del Comité Estatal.

- El Consejo Estatal de Seguridad Pública prevé entre sus comisiones permanentes la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como la existencia de la Unidad de Prevención del Delito, Participación Ciudadana y Apoyo a Instancias.
- Las principales funciones del Comité de Consulta y Participación Ciudadana estatal, regional y municipal son:
 - Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública, y sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
 - Otorgar el apoyo requerido por el Consejo y los consejos municipales de seguridad pública para lograr la participación de la comunidad.
 - Promover y participar en la implementación del Programa de Prevención del Delito en el Estado.
 - Realizar labores de seguimiento en relación con el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad pública.
 - Proponer el otorgamiento de reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las instituciones policiales.
 - Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades en la actuación de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública.
 - Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública.
 - Cuenta con un reglamento específico de comités de consulta y participación ciudadana.

Chihuahua

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua:

- No se desprende organismo *ex profeso* de participación ciudadana en la seguridad pública.

- Determina que la Secretaría de Seguridad Pública y los municipios establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación, evaluación y supervisión de la seguridad pública.
- Dispone que el Consejo y la Comisión Estatal de Seguridad Pública promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad en materia de seguridad pública.

Coahuila

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza:

- Prevé la existencia del Consejo Ciudadano de Vinculación Social.
- El Consejo Ciudadano se integra, entre otros, por los presidentes de cada uno de los consejos regionales de seguridad constituidos en el estado.
- El Consejo Ciudadano podrá integrar comisiones o grupo de trabajo que considere necesarios para llevar a cabo sus funciones.
- Los consejeros permanecerán en su cargo dos años, y podrán ser invitados únicamente para otro periodo igual.
- Las funciones del Consejo Ciudadano de Vinculación Social son:
 - Formular opinión con relación a la orientación y aplicación de las políticas que implemente la Fiscalía, y realizar las propuestas que estime convenientes.
 - Evaluar el cumplimiento de los programas proyectados y aprobados por la institución, así como las diversas acciones que se deriven de éstos y, en general, el desempeño de la Fiscalía General del Estado en materia de seguridad, combate a la delincuencia e impunidad.
 - Impulsar la participación evaluadora y propositiva de la ciudadanía en las tareas de seguridad pública y procuración de justicia.

- Realizar consultas a la ciudadanía sobre temas específicos vinculados a la seguridad pública a través de foros, seminarios y grupos de análisis.
- Participar en la difusión de las actividades que realice la Fiscalía y sus resultados en el combate a la delincuencia entre organizaciones e instituciones de los sectores social y privado.
- Promover consenso entre la ciudadanía, con relación a las tareas en materia de seguridad pública y procuración de justicia.
- Promover la realización de talleres, seminarios y foros de consulta que permitan el intercambio de ideas y la reflexión crítica en materia de procuración de justicia.
- Promover el acercamiento de la población con la institución a través de eventos en materia de prevención del delito y participación ciudadana.
- Coadyuvar en el diseño de lineamientos de trabajo y programas tendentes a fortalecer la participación ciudadana en la institución.
- Promover el diálogo constante entre los sectores público, social y privado para mejorar la gestión de la Fiscalía.
- Canalizar las inquietudes, peticiones o quejas que le formulen las organizaciones de los sectores social y privado en contra de la institución a las diversas unidades administrativas que sean competentes de acuerdo con el asunto de que se trate.
- Analizar temas sensibles en materia de seguridad pública, procuración de justicia, prevención del delito, atención a víctimas, equidad y género, a fin de formular recomendaciones y hacerlas del conocimiento del titular de la institución o del funcionario que éste designe para tal efecto.
- Remitir al fiscal general los análisis y evaluaciones que considere pertinentes para el mejor desempeño de las funciones de la institución.
- Asistir a la presentación del programa e informe anual de resultados que presente el fiscal general.

- Asistir como testigo de calidad a los exámenes de admisión y mérito y a los que se practiquen para detectar el uso ilegal de drogas o enervantes.
- Proponer estímulos y reconocimientos para el personal de la Fiscalía General.
- Recibir, periódicamente, las estadísticas delictivas e informes de la presentación y seguimiento de las denuncias formuladas en contra del personal por responsabilidades oficiales.
- Las demás que sean afines para el cumplimiento de su objeto.

Colima

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Colima:

- Prevé la existencia del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública del Estado, así como comités ciudadanos de cada municipio.
- Los presidentes de los comités ciudadanos municipales formarán parte del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado.
- Prevé la existencia, además, de comités de consulta y de participación de la comunidad en los consejos estatales y municipales de la seguridad pública.
- Las funciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública del Estado y los comités son:
 - Emitir opiniones y sugerencias en materia de seguridad pública y protección civil, y realizar las que en derecho procedan.
 - Establecer el vínculo con organizaciones del sector social y privado que desarrollen actividades relacionadas con las materias de seguridad pública, prevención del delito y protección civil, a fin de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública en el estado y sus municipios.
 - Proponer políticas, programas, estrategias y acciones vinculadas a la prevención, investigación y combate al delito y, en general,

a lo relacionado con la seguridad pública y protección civil en el estado y sus municipios.

- Opinar sobre el otorgamiento de reconocimientos a los servidores públicos que se destaquen en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública o que realicen acciones relevantes.
- Informar periódicamente a la sociedad sobre las acciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública del Estado y los comités.
- Impulsar campañas para motivar la denuncia ciudadana.
- Conocer, analizar e integrar los reclamos ciudadanos en las funciones de prevención e investigación del delito, así como de seguridad pública y formular las propuestas y peticiones tendientes a satisfacerlas.
- Establecer comunicación y coordinación con las diferentes autoridades cuando la naturaleza de los temas así lo exija.
- Turnar a la Comisión Ejecutiva las determinaciones que se deban ejecutar a través de ésta.
- Publicar la convocatoria correspondiente para la renovación del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública del Estado y los comités.
- Opinar sobre la validación de los ciudadanos que hayan acudido a la convocatoria.
- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y de los comités.

Distrito Federal

Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal:

- Se prevé la existencia del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.
- Los consejeros ciudadanos son designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

- El Consejo cuenta con tres órganos para el cumplimiento de sus funciones, a saber: comisiones de trabajo, monitores ciudadanos y un centro de servicio telefónico de atención a la ciudadanía.
- Define las comisiones de trabajo, a saber: Comisión de Prevención, Investigación y Combate al Delito; Comisión de Prevención y Readaptación Social; Comisión de Apoyo a Víctimas del Delito; Comisión de Justicia Cívica; Comisión de Difusión y Comunicación.
- Las comisiones serán coordinadas por funcionarios de las áreas de seguridad del Distrito Federal, a excepción de la última comisión, que es presidida por el presidente del Consejo; en la misma disposición se establece que cada comisión contará con un presidente, que será nombrado en la Asamblea General en que se declare instalado el Consejo (artículo 29 del Reglamento Interno de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal).
- Cuenta con el Reglamento Interno de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.
- Es el único Consejo que prevé la facultad de allegarse recursos para su funcionamiento, entre las que se encuentra:
 - Asignaciones del Gobierno del Distrito Federal.
 - Cuotas, aportaciones, herencias, legados y donativos que podrán recibir de personas físicas y morales.
 - Toda clase de bienes y derechos susceptibles de apropiación conforme a la ley, así como de los rendimientos o frutos que pudieran producir.
- Las funciones del Consejo Ciudadano son:
 - Establecer vínculos con organizaciones del sector social y privado que desarrollen actividades relacionadas con las materias de seguridad pública; prevención del delito, procuración y administración de justicia y justicia cívica, a fin de integrar los esfuerzos ciudadanos en el objetivo común de coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública en el Distrito Federal.
 - Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal y evaluar su aplicación.
 - Formular recomendaciones, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, estrategias y acciones instrumentadas por

la administración pública del Distrito Federal, vinculadas a la prevención, investigación y combate al delito; a la prevención y readaptación social; a la cultura cívica y al apoyo a las víctimas del delito.

- Monitorear el desempeño de ministerios públicos, comandantes de la Policía Judicial, agentes de sector y juzgados cívicos.
- Proponer el otorgamiento de reconocimientos a los servidores públicos que se destaquen en el ejercicio de funciones de seguridad pública o que realicen acciones relevantes.
- Emitir opinión en los temas o asuntos específicos que le sean planteados por el jefe de gobierno del Distrito Federal o por los titulares de las secretarías de Gobierno, Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Conocer, analizar e integrar los reclamos ciudadanos en las funciones de prevención e investigación del delito, apoyo a las víctimas del delito, ejecución de sanciones penales y formular las propuestas y peticiones tendentes a satisfacerlas.
- Establecer vínculos con autoridades distintas a las señaladas en el artículo primero del acuerdo de creación del Consejo, cuando la naturaleza de los temas así lo exija.

Durango

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Durango:

- Se prevé la existencia de consejos ciudadanos estatal, regional y municipal de seguridad pública.
- Se prevé la existencia de comités de consulta de seguridad pública en colonias o barrios de los municipios.
- Se desprende en forma genérica de los consejos y comités de consulta de participación, la siguiente función:
 - Coadyuvar en las tareas de planeación, ejecución y supervisión de seguridad pública.

Guanajuato

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato:

- Se prevé la existencia del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana y de consejos municipales de consulta y participación ciudadana.
- Los consejeros ciudadanos son designados por el Ejecutivo a propuesta de los diferentes sectores de la sociedad.
- Los consejeros ciudadanos de los consejos municipales serán designados por la mayoría calificada del ayuntamiento.
- Se prevé la existencia, además, de una instancia de consulta y participación de la comunidad en las instituciones de seguridad pública del estado.
- Los consejeros durarán en su cargo hasta seis meses posteriores al inicio del nuevo periodo de gobierno, tiempo en el cual podrán ser ratificados o removidos.
- Cuenta con el Reglamento Interior del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana.
- Las funciones de los consejos de consulta y participación ciudadana son:
 - Promover la participación organizada de la sociedad, en actividades relacionadas con la seguridad pública.
 - Establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de seguridad de la ciudadanía, del que puedan desprenderse conclusiones acerca de los puntos que deban atender las autoridades en seguridad pública para mejorar la percepción de seguridad del ciudadano.
 - Integrar un sistema de seguimiento y evaluación de actividades que se realicen en el marco de los programas de seguridad pública y de prevención del delito.
 - Formular propuestas para la elaboración de los programas de seguridad pública, así como la evaluación periódica de estos y otros relacionados.

- Evaluar la situación de la seguridad pública en el estado o municipio, según corresponda, y proponer las acciones tendentes a su mejoramiento.
- Evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes de las corporaciones policiales, su operación y funcionamiento en general, todo esto dirigido a propiciar mejores condiciones de seguridad en el estado.
- Elaborar propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública.
- Ejercer las demás atribuciones que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta ley.

Guerrero

Ley número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero:

- Prevé la existencia de comités de consulta y de participación ciudadana estatal y municipal.
- Los comités se integrarán por ciudadanos independientes o representantes de organizaciones de los distintos sectores de la sociedad vinculados a los objetivos de la seguridad pública.
- Prevé la existencia de la Unidad de Consulta y de Participación Ciudadana en instituciones de seguridad pública.
- Las funciones de los comités de consulta y de participación ciudadana estatal y municipal son:
 - Participar en el seguimiento, evaluación y supervisión de las políticas y las instituciones de seguridad pública, así como opinar sobre esta materia.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
 - Realizar el seguimiento de los programas, estrategias y acciones en la materia.
 - Proponer estímulos o recompensas por méritos para los integrantes del cuerpo de policía estatal.

- Presentar denuncias o quejas sobre irregularidades del cuerpo de policía estatal.
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Hidalgo

Ley de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo:

- Se prevé la existencia de los comités de consulta y participación de la comunidad en seguridad pública estatal y municipal.
- La selección de los consejeros se hace mediante consulta ciudadana, la cual es organizada por el Consejo.
- Los consejeros durarán en su cargo dos años.
- Las funciones de los comités de consulta y de participación de la comunidad en seguridad pública estatal y municipal son:
 - Elaborar un programa de trabajo en el que describan los objetivos y metas, estrategias y acciones que permitan cumplir con las funciones encomendadas en la ley.
 - Promover, de conformidad con los fines de la seguridad pública establecidos en la ley, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto elevar la calidad de los servicios de seguridad pública y vigilar el estricto respeto a los derechos humanos en el ejercicio de sus atribuciones, con especial atención en las acciones de prevención.
 - Promover, ante el Consejo Estatal de Seguridad Pública, la elaboración de los estudios que considere necesarios para dar cumplimiento a las atribuciones que le son conferidas en este artículo.
 - Difundir entre la población el marco normativo de la seguridad pública.
 - Establecer mecanismos de observación, seguimiento y denuncia sobre las actividades de las autoridades de seguridad pública.

- Proponer sistemas de organización solidaria de la comunidad que contribuyan a elevar la denuncia de los ilícitos de que tenga conocimiento.
- Coordinar los esfuerzos de colaboración con las autoridades competentes en la difusión de los programas, estrategias y acciones encaminados a disminuir los riesgos de ser sujeto de un delito.
- Promover, en colaboración con las autoridades competentes, la creación y operación de sistemas vecinales de vigilancia y comunicación para emergencias, en los términos de los convenios o acuerdos que al efecto se establezcan y de la legislación aplicable.
- Canalizar las propuestas que hagan los ciudadanos respecto del buen desempeño de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que se distingan en su actuación, merecedora de condecoraciones, estímulos y recompensas, en los términos de esta ley.
- Emitir cada seis meses un informe público que contenga tanto los resultados de sus actividades como el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.
- Promover la vinculación y colaboración con los comités municipales, cuyos objetivos sean afines a los establecidos para los comités.
- Fomentar la cultura de autoprotección ciudadana.

Jalisco

Artículos 1° y 13 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco:

- Fomentar la participación ciudadana para que coadyuve, entre otros, en los procesos de formulación, desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad pública, procuración de justicia y protección civil, así como de las instituciones relacionadas.
- Establecer indicadores y procedimientos que sirvan para evaluar la actuación de la Fiscalía General del Estado, con la participación ciudadana en los términos del reglamento de esta ley y de conformidad con las normas aplicables en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin perjuicio de otros sistemas de evaluación que le sean aplicables.

- Prevé la existencia del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social y del Consejo Consultivo de Procuración de Justicia, y establece que están adscritos administrativamente a la Fiscalía General y que gozan de autonomía técnica y de gestión.
- El Consejo Ciudadano estatal dispone en su reglamento comisiones permanentes, a saber: Coordinación General; Contraloría Ciudadana; Prevención y Política Victimal; Policial y de Justicia Municipal; Penal; y Participación Ciudadana.
- Las funciones del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social son:
 - Formular opinión respecto a la orientación y aplicación de la política de seguridad pública que implementen los sistemas nacional y estatal de seguridad pública.
 - Evaluar el avance del Programa Estatal de Seguridad Pública.
 - Formular propuestas para el conocimiento y resolución del Consejo Estatal de Seguridad Pública.
 - Proponer al titular del Poder Ejecutivo el reglamento interno que regule la organización y funcionamiento del Consejo, así como las modificaciones que considere pertinentes.
 - Proponer al titular del Ejecutivo las medidas presupuestarias para sustentar los trabajos del Consejo a través de la secretaría a la que se encuentre sectorizada.
 - Aprobar el plan de trabajo anual que se sujete a las prioridades de la planeación estatal de desarrollo.
 - Reconocer a los miembros de las instituciones de seguridad pública cuando se acrediten acciones o desempeño relevantes en la prestación del servicio.
 - Impulsar la participación ciudadana en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia.
 - Aprobar los ejercicios consultivos del Consejo que contengan las recomendaciones y propuestas para mejorar la política de seguridad en la entidad y los municipios.

- Realizar y colaborar en la organización de foros, seminarios, grupos de análisis, investigaciones y otras actividades similares en el ámbito de la seguridad.
- Vincularse con las unidades de consulta y participación de la comunidad en las instituciones del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Canalizar a las instancias del Sistema Estatal de Seguridad Pública las inquietudes, peticiones o quejas provenientes de la sociedad, con el fin de incrementar su nivel de eficiencia.
- Gestionar el observatorio de la seguridad y la gobernanza urbana que procese la información generada por el Sistema Estatal de Seguridad Pública y otras fuentes de información y difundir los productos de su análisis.
- Invitar a servidores públicos, investigadores, académicos, ciudadanos expertos en la materia a participar en la verificación y evaluación de las instituciones y políticas de seguridad y justicia, quienes tendrán derecho a voz, pero no a voto.
- Apoyar a los ayuntamientos y organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la promoción y organización de la participación de la comunidad en el mejoramiento de la seguridad pública.
- Resolver sobre la invitación a personas, organizaciones o instituciones que deban integrarse como consejeros.
- Impulsar la realización de campañas para motivar la denuncia ciudadana sobre hechos ilícitos y el seguimiento sobre los reportes y denuncias que se hayan turnado a las instancias correspondientes para su atención.
- Promover la celebración de convenios y acuerdos de colaboración para fortalecer la participación ciudadana.
- Informar periódicamente a la sociedad sobre los avances de la política de seguridad y del resultado de las evaluaciones, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria.
- En la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, vigente hasta el 19 de agosto de 2012, preveía la existencia del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación So-

cial, los consejos regionales de protección ciudadana, así como el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara; sin embargo, en el Reglamento Interior del Consejo Estatal de Seguridad Pública se preveía la existencia de los comités municipales de consulta y participación ciudadana.

La Ley del Sistema de Seguridad Pública abrogó la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

- En la Ley del Sistema de Seguridad Pública se previó la existencia del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social y en cada institución de seguridad pública de los municipios la posibilidad de existencia de un consejo de participación ciudadana. Esta ley no consideró los consejos regionales de seguridad ciudadana.
- La ley que crea la Fiscalía General del Estado de Jalisco, vigente a partir del 1 de marzo de 2013, sólo previó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social y omitió los consejos ciudadanos municipales y regionales; sin embargo, al no haber establecido en los artículos transitorios que abrogaba la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, quedan vigentes las disposiciones que no se contrapongan con la ley que crea la Fiscalía General, y en este caso se encuentra la creación de consejos municipales de participación ciudadana.

Estado de México

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México:

- Se prevé la existencia de un comité de participación ciudadana dependiente del Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública.
- Las funciones del Comité de Participación Ciudadana son:
 - Proponer medidas y acciones para mejorar el servicio de seguridad pública.
 - Realizar labores de seguimiento del servicio de seguridad pública.
 - Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales.

- Formular denuncias o quejas sobre irregularidades en el servicio de seguridad pública.
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Michoacán

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo:

- No cuenta con consejos o comités de participación ciudadana en seguridad pública.
- El Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se crea como un área auxiliar del Consejo Estatal de Seguridad con atribuciones similares a un consejo de participación ciudadana; sin embargo, el centro es una estructura administrativa.
- Se prevé la creación de unidades de consulta y de participación de la comunidad como organizaciones que se encargarán, desde la sociedad, de vigilar las políticas públicas en materia de seguridad pública y procuración de justicia.
- El Consejo Estatal de Seguridad Pública cuenta con comisiones permanentes, una de ellas es la de Prevención del Delito y de Participación Ciudadana.

Morelos

Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Morelos:

- Se prevé la existencia de comités municipales de consulta y participación ciudadana, así como de subcomités de seguridad pública y comités de vigilancia vecinal dependientes del Consejo Estatal o Municipal de Seguridad Pública; en estas organizaciones existe una participación directa de la ciudadanía en tareas de seguridad en sus colonias, planteles educativos, calles, según sea el caso.
- Las funciones del Comité de Consulta y Participación Ciudadana son:
 - Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública.

- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
- Proponer al Consejo de Honor y Justicia reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las corporaciones e instituciones de seguridad pública.
- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades o comisión de delitos.
- Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada municipio.
- Verificar y evaluar que el patrullaje se realice en los términos que determinen la Secretaría de Seguridad Pública estatal o los presidentes municipales con los mecanismos que al efecto acuerden las autoridades, a fin de vincular al policía con la comunidad.
- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos, deficiencia o negligencia de los integrantes de las corporaciones e instituciones de seguridad pública y denunciar ante el Consejo de Honor y Justicia de la corporación o institución respectiva.
- Proponer a la Secretaría de Seguridad Pública estatal o a los presidentes municipales las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad.
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.
- El Comité podrá designar un vocal para coordinar cada una o varias de dichas actividades.

Nayarit

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Nayarit:

- No cuenta con consejos o comités de participación ciudadana en seguridad pública.

- El Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se establece como un área auxiliar del Consejo Estatal de Seguridad Pública con atribuciones similares a un consejo de participación ciudadana; sin embargo, este centro es una estructura administrativa.
- Se prevé la creación de unidades de consulta y de participación de la comunidad como organizaciones que se encargarán, desde la sociedad, de vigilar las políticas públicas en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Nuevo León

Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León:

- Se prevé la existencia del Consejo Ciudadano en Materia de Seguridad Pública del Estado, de los consejos ciudadanos municipales y de los comités de participación comunitaria.
- El Consejo Ciudadano estatal se integra, entre otros, de veinte consejeros.
- El Congreso del Estado convoca a los distintos sectores de la sociedad a participar como consejeros ciudadanos. El nombramiento se hará con las dos terceras partes del Congreso del Estado.
- El cargo de consejero es de cuatro años con la posibilidad de repetir por un periodo más, previa ratificación del Congreso.
- Se prevé que el Consejo Ciudadano contará con la partida presupuestaria que el titular del Ejecutivo le designe conforme a la Ley de Egresos del Estado.
- El presidente ejecutivo del Consejo Ciudadano será designado por el pleno del Consejo en su primera sesión, por mayoría calificada de las dos terceras partes.
- Las funciones del Consejo Ciudadano son:
 - Proponer, en coordinación con el instituto, con las autoridades de seguridad pública del estado y de los municipios, el diseño, implementación y evaluación de planes, programas, políticas y directrices para mejorar la seguridad pública en el Estado.

- Observar que las autoridades de seguridad pública del estado y de los municipios cumplan con los objetivos y metas establecidos en los correspondientes planes estatal y municipales de desarrollo, en el Programa Estatal de Seguridad Pública y en los programas o proyectos específicos que se relacionen con los objetivos y fines de la esta ley.
- Emitir los lineamientos necesarios para el funcionamiento del Consejo Ciudadano, así como fijar las políticas y programas que habrá de ejecutar.
- Observar que el presupuesto asignado a la seguridad pública se aplique adecuadamente, y hacer las recomendaciones conducentes para su correcto destino y uso.
- Proponer los perfiles y requisitos que deban observarse en la designación de los secretarios, subsecretarios, directores, subdirectores, comisarios generales, comisarios, jefe y mandos operativos de las instituciones policiales preventivas del estado y de los municipios, incluyendo el titular de la academia y de los Alcaldes.
- Promover la creación e integración de los consejos ciudadanos municipales de seguridad pública, y establecer mecanismos de coordinación para el desarrollo de acciones conjuntas.
- Presentar proyectos legislativos en materia de seguridad pública ante las instancias correspondientes.
- Solicitar a las autoridades competentes la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos.
- Editar, publicar y distribuir material informativo sobre aspectos relacionados con la protección ciudadana, los valores humanos, la prevención, denuncia anónima, cultura de la legalidad y demás acciones tendentes a fomentar y fortalecer los principios éticos y civiles en centros escolares y demás lugares estratégicos.
- Realizar reconocimientos ciudadanos hacia los elementos de policía en el estado que se distingan en su labor, así como la promoción de programas, a fin de vincular al policía con la comunidad, que encierren un sentido de integración, participación social y dignificación de la función policial.

- Proponer la oportuna integración, instalación y funcionamiento de las comisiones que el Consejo Ciudadano considere necesarias.
- Elaborar, publicar y distribuir trimestralmente el órgano informativo del Consejo Ciudadano, y difundir las actividades de participación ciudadana de mayor relevancia en el estado, así como datos estadísticos que conduzcan al entendimiento de la seguridad pública.
- Promover y participar en la evaluación objetiva de la situación que guarda la seguridad pública en el estado.
- Evaluar el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública del estado y de los municipios.
- Coadyuvar con las autoridades de seguridad pública en los procesos de evaluación del desempeño a que deberán sujetarse los integrantes de las instituciones policiales preventivas del estado y de los municipios.
- Promover la realización de estudios e investigaciones criminológicas que sean pertinentes, a fin de analizar los datos, cifras, indicadores o estadísticas que se generen sobre aspectos relacionados con los fines de la seguridad pública.
- Supervisar que las estadísticas delictivas sean procesadas adecuadamente para su utilidad en el conocimiento y comprensión del problema delictivo.
- Fungir como foro de consulta para el estudio, análisis y deliberaciones de los asuntos específicos relacionados con los objetivos y fines de esta ley, y sobre aquellos problemas que en materia de seguridad pública aquejen a los habitantes del estado.
- Coadyuvar en la realización de eventos de carácter informativo y formativo, a fin de dar a conocer a la comunidad los programas en materia de seguridad pública y fomentar la cultura de la legalidad, la denuncia ciudadana y la prevención o autoprotección del delito, estableciendo mecanismos que permitan incorporar las propuestas sociales.
- Canalizar, a las instancias correspondientes, las quejas y problemas o inquietudes expresadas por la ciudadanía en materia de

seguridad pública, y promover las medidas necesarias para su debido seguimiento y solución.

- Opinar respecto al diseño y organización de las instituciones de formación profesional de las autoridades de seguridad pública, de sus planes y programas de estudio; de la investigación científica del fenómeno criminal que se desarrolle institucionalmente y demás actividades tendentes a mejorar el nivel profesional de las instituciones policiales.
- Celebrar convenios de colaboración con los organismos del sector público, privado, social, empresarial y académico, que realicen actividades relacionadas con los objetivos y fines de esta ley.
- Emitir, con el apoyo técnico del instituto, las recomendaciones conducentes para el mejoramiento de la seguridad y protección de los habitantes del estado, incluyendo aquellas que se relacionen con el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública del estado y de los municipios.
- Difundir aquellas recomendaciones que sean motivo de rechazo, negativa o inobservancia injustificada por parte de las autoridades de seguridad pública del estado y los municipios.
- Realizar foros de seguridad con el propósito de discutir y analizar entre sus integrantes los problemas de seguridad pública que afectan a su comunidad.
- Comunicar a las autoridades competentes del estado y municipios de la responsabilidad administrativa en que incurren los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los planes, proyectos, programas u acciones que se realicen en materia de seguridad pública, en los términos que dispone este ordenamiento:
 - Emitir los acuerdos correspondientes, y
 - Formular su reglamento interior.

Oaxaca

Ley de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca:

- Se prevé la existencia de los comités estatal y municipal de participación ciudadana.
- No se desprenden atribuciones u objetivos generales de los comités ni tampoco su integración o funcionamiento.

Puebla

Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla:

- Se prevé la existencia de comités de participación ciudadana y prevención del delito coordinados por el Consejo estatal, la Procuraduría o los municipios.
- La ley señala que se integrará conforme a la legislación estatal aplicable.
- Los propósitos de los comités de participación ciudadana son:
 - Participar en observación de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito.
 - Opinar sobre políticas en materia de seguridad pública.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función.
 - Dar seguimiento a las sugerencias realizadas en materia de prevención del delito.
 - Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública.
 - Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades en la prestación de la función de seguridad pública.

Querétaro

Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro:

- No prevé la existencia de algún consejo o comité de participación ciudadana en la seguridad pública.

- El Consejo Estatal de Seguridad Pública se integra, entre otros, hasta de ocho consejeros ciudadanos designados por el Ejecutivo estatal previa convocatoria pública.

Quintana Roo

Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo:

- Se prevé la existencia de comités de consulta y de participación de la comunidad estatal, intermunicipal y municipal que estarán adscritos a los consejos de seguridad respectivos.
- Los presidentes de los comités podrán participar previa invitación en los consejos estatal, regional y municipal de seguridad.
- Las funciones de los comités son:
 - Conocer y opinar sobre políticas en materia de seguridad pública.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
 - Proponer reconocimientos por mérito o estímulos para los miembros de las instituciones policiales y, en su caso, denunciar las irregularidades de las que tengan conocimiento.
 - Auxiliar a las autoridades competentes y participar en las actividades que no sean confidenciales ni pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.
 - Realizar labores de seguimiento.

San Luis Potosí

Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí:

- Se prevé la existencia de organismos auxiliares de la seguridad pública denominados consejos o comités de participación ciudadana.
- Señala, en términos generales, que se integrarán con representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil.

- Establece como funciones generales el vigilar el cumplimiento de los programas estatales y municipales de seguridad y contribuir a establecer directrices y políticas tendentes a la modernización del servicio público de seguridad.
- Se prevé la existencia de un comité de prevención del delito y participación ciudadana, que promoverá que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad.

Sinaloa

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa:

- Prevé la existencia de comités de consulta y de participación de la comunidad constituidos por los consejos estatal, intermunicipal y municipal de seguridad pública.
- Los integrantes de los comités serán ciudadanos y servidores públicos designados por el consejo de seguridad respectivo.
- El Consejo Estatal de Seguridad considera la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; entre las facultades del Consejo está promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las instituciones de la seguridad pública.
- Prevé la existencia del Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana
- Las funciones de los comités son:
 - Conocer y opinar sobre las políticas de seguridad pública.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar la seguridad pública a través de los centros de prevención del delito y participación ciudadana, en su caso.
 - Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales y, en su caso, denunciar sus irregularidades.

- Auxiliar a las autoridades competentes y participar en las actividades que no sean confidenciales ni pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.
- Participar en la promoción, difusión, práctica y desarrollo de valores y hábitos cívicos relacionados con el respeto a las normas de convivencia social y la consolidación de una cultura de la legalidad.

Sonora

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sonora:

- Se prevé la existencia de comités de consulta y de participación de la comunidad, adscritos al Consejo Estatal, Intermunicipal o Municipal de Seguridad Pública, según corresponda.
- Los miembros de los comités son designados por los consejos de seguridad, en los cuales participan ciudadanos de los diversos sectores de la sociedad y funcionarios.
- Las funciones de los comités son:
 - Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública.
 - Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
 - Proponer reconocimientos por mérito o estímulos para los miembros de las instituciones policiales y, en su caso, denunciar sus irregularidades.
 - Auxiliar a las autoridades competentes y participar en las actividades que no sean confidenciales ni pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Tabasco

Ley General del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Tabasco:

- Prevé la existencia de comités de participación ciudadana como parte del sistema estatal de seguridad pública, pero no se desprenden integración ni funciones.

- Prevé como comisión permanente del Consejo de Seguridad Pública la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, de la cual sí se desprenden las funciones de la ley.

Tamaulipas

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas:

- Prevé la existencia de comités estatal o municipal de consulta y participación de la comunidad y formula propuestas a los consejos de seguridad.
- Prevé las instituciones que deben formar parte de los comités.
- Prevé funciones generales, como planeación, ejecución y supervisión de la seguridad pública.

Tlaxcala

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala:

- Prevé la existencia de un comité de consulta y participación ciudadana.
- Prevé la existencia del Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.
- Sólo prevé las funciones del Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Veracruz

Ley de Seguridad Pública del Estado de Veracruz:

- Prevé la existencia del Comité de Consulta y Participación Ciudadana, además de que el Consejo Estatal de Seguridad Pública promoverá el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las instituciones de seguridad pública.

- Establece funciones generales de los comités de consulta y participación ciudadana como auxiliares de evaluación de políticas públicas.

Yucatán

Ley de Seguridad Pública del Estado de Yucatán:

- Dispone que el Consejo Estatal de Seguridad Pública promoverá que las instituciones de seguridad cuenten con una instancia de consulta y participación de la comunidad.

Zacatecas

Ley de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas:

- No considera los consejos de participación ciudadana en seguridad pública.
- Establece que el Estado fomentará la creación del Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Organismos de participación ciudadana por estado

El cuadro que se presenta a continuación identifica por estado las figuras jurídicas que se desprenden de las leyes o reglamentos en las que existe participación ciudadana en seguridad pública:

- Veinticinco estados prevén el Consejo o Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana.
- Siete estados no cuentan con consejos estatales: Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Yucatán y Zacatecas.
- Seis estados prevén consejos o comités regionales de participación ciudadana: Chiapas, Durango, Jalisco, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora.
- Diecinueve estados prevén los consejos o comités municipales de participación ciudadana: Aguascalientes, Baja California, Baja Ca-

lifornia Sur, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.

- Tres estados cuentan con consejos vecinales o de barrio: Morelos, Nuevo León y el Distrito Federal.
- Cinco estados prevén el Centro Estatal de Prevención del Delito y de Participación Ciudadana: Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.
- Diez estados prevén las unidades de consulta y de participación ciudadana: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.
- Sinaloa es el estado que considera prácticamente todas las figuras de participación ciudadana, a excepción de los comités de consulta de seguridad pública en los barrios o colonias o vecinales.
- En algunos estados se les denomina a los organismos de participación ciudadana consejos o comités; en otros, el consejo es el organismo estatal y los comités, los organismos municipales de participación ciudadana.
- El Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como las unidades de consulta y de participación de la comunidad son dependencias burocráticas que dependen del Consejo de Seguridad y de la Secretaría de Seguridad Pública, respectivamente.

	ESTADO	CONSEJO O COMITÉ ESTATAL*	CONSEJO O COMITÉ REGIONAL**	CONSEJO O COMITÉ MUNICIPAL***	COMITÉS VECINALES O DE BARRIO****	COMISIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD*****	CENTRO ESTATAL*****	UNIDADES*****
1	Aguascalientes	x		x		x		
2	Baja California	x		x				
3	Baja California Sur	x		x				
4	Campeche	x						
5	Chiapas	x	x	x		x		x
6	Chihuahua							x
7	Coahuila	x						
8	Colima	x		x		x		
9	Distrito Federal	x						
10	Durango	x	x	x	x			
11	Guanajuato	x		x				x
12	Guerrero	x		x				x
13	Hidalgo	x		x				
14	Jalisco	x		x		x		
15	Estado de México	x						
16	Michoacán					x	x	x
17	Morelos			x	x			
18	Nayarit						x	x
19	Nuevo León	x		x	x			
20	Oaxaca	x		x				

* Consejo o comité estatal de consulta y participación ciudadana.

** Consejo o comité regional de consulta y participación ciudadana.

*** Consejo o comité municipal de consulta y participación ciudadana.

**** Comités de consulta de seguridad pública en los barrios o colonias o vecinales.

	ESTADO	CONSEJO O COMITÉ ESTATAL*	CONSEJO O COMITÉ REGIONAL**	CONSEJO O COMITÉ MUNICIPAL***	COMITÉS VECINALES O DE BARRIO****	COMISIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD*****	CENTRO ESTATAL*****	UNIDADES*****
21	Puebla	x		x				
22	Querétaro							
23	Quintana Roo	x	x	x				
24	San Luis Potosí	x		x		x		x
25	Sinaloa	x	x	x		x	x	x
26	Sonora	x	x	x				
27	Tabasco	x		x		x		
28	Tamaulipas	x		x				
29	Tlaxcala	x					x	
30	Veracruz	x						x
31	Yucatán							x
32	Zacatecas						x	

CONCLUSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

- No se percibe, a nivel nacional, el papel y el impacto que han tenido los consejos de participación ciudadana en la disminución del delito y el fortalecimiento de la seguridad pública.
- En el cuadro comparativo se advierte que no existen figuras uniformes a escala nacional de los organismos de participación ciudadana.

***** Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo de Seguridad Pública de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

***** Centro Estatal de Prevención del Delito y de Participación Ciudadana.

***** Unidades de consulta y de participación de la comunidad.

- Las funciones de los organismos de participación ciudadana, previstos en las leyes de seguridad pública de los estados de la república mexicana, son coincidentes.
- Es necesario hacer un análisis por estado para conocer el impacto de su funcionamiento.
- No se desprende de las leyes de seguridad pública de los estados del país que desde éstas se garantice un presupuesto para el funcionamiento de estos organismos, lo cual impacta en la eficacia de su funcionamiento y en su autonomía técnica, pues su operación está sujeta a la buena voluntad de la dependencia burocrática a la que esté adscrita.
- Es necesario promover el incremento de los recursos federales y estatales para fortalecer el funcionamiento de los consejos de participación ciudadana en seguridad pública.
- En tanto no se lleven a cabo las reformas a las leyes de la seguridad pública de los estados relacionados con las reformas constitucionales, respecto al Sistema de Justicia Penal, para armonizar su funcionamiento con la política nacional, se debe efectuar una interpretación extensiva a partir del marco jurídico nacional para crear el Sistema o Subsistema de la Participación Ciudadana de la Seguridad Pública.
- La creación de un sistema de participación ciudadana en el cual se trabaje en forma articulada y permita trabajar desde lo municipal a lo regional y de lo regional a lo estatal propiciará una participación integral de la ciudadanía en el estado en materia de seguridad pública y administración de justicia penal.
- Para el funcionamiento de los consejos ciudadanos deben crearse comisiones acordes con su ámbito de competencia y con una visión integral que considere, entre otros, los siguientes temas: planeación y evaluación, prevención del delito, seguridad pública, procuración de justicia, administración de justicia y reinserción social, promoción de la participación ciudadana, y transparencia y rendición de cuentas.
- Crear verdaderos sistemas estatales de participación ciudadana en seguridad pública y en administración de justicia penal que operen como tales con los siguientes lineamientos:

- Deben existir consejos ciudadanos municipales, regionales y estatal en la materia.
- Garantizar un funcionamiento articulado entre los consejos ciudadanos, tomando en consideración funciones complementarias a la luz de una visión integral del sistema de seguridad pública y del sistema de justicia (en el ámbito penal).¹
- La articulación y complementariedad se logrará, entre otros aspectos, con:
 - Los presidentes de los consejos ciudadanos municipales deben formar parte del Consejo Ciudadano Regional y los presidentes del Consejo Ciudadano Regional, del Consejo Ciudadano del Estado.
 - Los planes de trabajo en los distintos niveles deben ser complementarios y subsidiarios y la estrategia de la planeación, consensuada en los distintos niveles.

FUENTES

Leyes federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917

Última reforma publicada DOF 08-10-2013

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976

Última reforma publicada DOF 02-04-2013

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Nueva Ley publicada en el DOF el 02-01-2009

¹ No se debe perder de vista que, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema de Seguridad Pública incluye la función policial, de procuración de justicia y de ejecución de sanciones.

Última reforma publicada DOF 29-10-2013

Leyes estatales

Constitución Política del Estado de Jalisco

Aprobación 8 de julio de 1917

Publicada 1 de agosto de 1917

Última reforma publicada 20 de marzo de 2013, decreto 24401/LX/13

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco

Aprobación 24 de febrero de 2013

Publicada 27 de febrero de 2013

Última reforma publicada 1 de marzo de 2013, decreto 24395/LX/13

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco

Aprobación 28 de junio de 2012

Publicada 21 de julio de 2012

Última reforma publicada 15 de octubre de 2013, decreto 24467/LX/13

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 17 de junio de 2011

Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 18 de octubre de 2013

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 31 de julio de 2012

Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 23 de junio de 2011

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas

Nueva Ley publicada en el *Periódico Oficial*, 12 de octubre de 2013 y cuenta con una fe de erratas publicada el 2 de noviembre de 2013

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 14 de agosto de 2010

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 19 de octubre de 2012

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza

Publicada en el *Periódico Oficial*, 12 de mayo de 2009

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 23 de enero de 2010

- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1993
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Durango
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 1 de abril de 2013
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato
Publicada en el *Periódico Oficial*, 21 de diciembre de 2012
- Ley número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 16 de junio de 2009
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo
Publicada en el *Periódico Oficial*, 7 de febrero de 2011
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco
Publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 28 de diciembre de 1993
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 24 de febrero de 2007
- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México
Publicada en la *Gaceta del Gobierno*, 9 de mayo de 2013
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 28 de diciembre de 2011
- Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Morelos
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 22 de febrero de 2012
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Nayarit
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 20 de julio de 2011
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 29 de junio de 2013
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Oaxaca
Publicada en el *Periódico Oficial*, 12 de septiembre de 2008
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla
Ordenada su publicación el 19 de junio de 2009
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Querétaro
Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 22 de junio de 2012
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo
Publicada en el *Periódico Oficial*, 17 de junio de 2011
- Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí
Publicada en el *Periódico Oficial*, 22 de diciembre de 2009

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 17 de julio de 2013

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora

Última reforma aprobada el 14 de julio de 2011

Ley General del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Tabasco

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 22 de mayo de 2010

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 30 de septiembre de 2013

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala

Publicada en el *Periódico Oficial*, 25 de mayo de 2010

Ley número 553 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 13 de agosto de 2013

Ley de Seguridad Pública del Estado de Yucatán

Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 31 de mayo de 2004

Ley de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas

Publicada en el *Periódico Oficial*, 20 de junio de 2000

Reglamento

Reglamento Interior del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco

Aprobación 7 de diciembre de 2012

Publicado 12 de enero de 2013

Vigencia 13 de enero de 2013



De izquierda a derecha

Jaime González Ángel

Profesor de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Rosana Ruiz Sánchez

Coordinadora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

Javier Carrasco Rueda

*Secretario técnico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública,
Prevención y Reinserción Social del Estado.*

Teresa Reyes Carrillo

Profesora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual

PANEL.
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE
CUENTAS Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL
MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA



De izquierda a derecha

José Guillermo García Murillo

Profesor- investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (UdeG).

Miguel Castillo Martínez

Ex presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública y consejero ciudadano del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán.

Pedro Vicente Vivero Reyes

Consejero ciudadano del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Alfonso Hernández Godínez

Director de Investigación y Evaluación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

David Javier Baeza Tello

Director general de Enlace de la Comisión Nacional de Seguridad Pública.

Transparencia y seguridad pública

Miguel Castillo Martínez*

¿Dónde confluye la transparencia con la seguridad pública? Es un tema controversial, que no tiene una explicación lógica ni sencilla; hoy se tratará de resolver algunos de los dilemas más importantes de este conflicto. ¿La transparencia y la seguridad pública pueden entrar en conflicto o son un área de oportunidades potencial de ambas partes?

El tema de transparencia está en un proceso de maduración y de discusión informada, sobre todo a raíz de la reforma constitucional federal que se discute hoy en el Congreso de la Unión y que tiene que ver con algunos aspectos que se han vuelto polémicos, específicamente con un recurso extraordinario que esta propuesta de reforma le otorga al consejero jurídico de la Presidencia de la República para interponer acciones jurídicas de las cuales conocería la Corte en caso de que se ponga en riesgo la seguridad nacional.

Hace tres años, el secretario de Seguridad de Yucatán compartía su preocupación por la información pública y los riesgos que entraña el manejo de la seguridad de un Estado, sobre todo en el contexto del país en los últimos seis años. Su lógica desde el gobierno era interesante, al proteger la seguridad de los ciudadanos; era una visión realista, fundada, lógica y entendible, pero estaba sesgada, porque entendía la seguridad pública como un tema de una necesidad absoluta de secrecía. Consideraba las políticas de seguridad pública

* Abogado de la Universidad Autónoma de Yucatán con maestría en Derecho Corporativo por la Universidad Anáhuac Mayab. Maestro titular de diversas cátedras jurídicas en la Universidad Mesoamericana de San Agustín y en la Universidad Anáhuac Mayab. Fue director general del Campus Universitario del Centro Educativo Latino (2006-2007); coordinador de la Región Sur de la Conferencia Mexicana del Acceso a la Información Pública (2010-2011). Fungió como presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) y como consejero del Instituto Estatal de Acceso a la información Pública del Estado de Yucatán. Actualmente, es consejero ciudadano del Consejo Consultivo para la Actualización del Orden Jurídico Estatal e integrante de la Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública.

como un ámbito en donde nadie podía tener acceso a la información; concebía la seguridad pública como un asunto blindado para poder mantener la paz y la tranquilidad en una entidad federal.

Resulta necesario diferenciar la transparencia de la rendición de cuentas de la seguridad nacional, y entender que son tres ejercicios diferentes. La transparencia es una política pública mediante la cual nosotros decidimos qué información vamos a publicar para tener una comunicación como ciudadano. El acceso a la información no es una política pública; es un derecho fundamental establecido en la Constitución y existen mecanismos para acceder a la información pública. La seguridad nacional es una excepción a este derecho y a las políticas de transparencia; no tiene que estar reñido a esto necesariamente, porque hay mucha información de seguridad nacional que puede estar a disposición de los ciudadanos y nos puede permitir a todos tomar decisiones informadas. En esta contribución, voy a explicar, desde mi perspectiva, cómo la seguridad pública puede confluir para que los ciudadanos nos volvamos coadyuvantes en la seguridad de una comunidad.

Hace tres o cuatro meses, al estar en Michoacán, los presidentes municipales de algunas regiones de esa entidad estaban muy lejos de pensar en el tema de la transparencia; tenían y tienen problemas mucho más serios de delincuencia, de cooptación de sus comunidades por el crimen organizado. Esto les genera una problemática muy distinta a la de estar pensando en solicitudes de acceso a la información. En Chihuahua, en alguna época, se bajaron de los portales de internet los salarios de los funcionarios públicos, con la excusa de que tenerlos en un sitio electrónico ponía en riesgo la seguridad del Estado, porque los delincuentes podían saber cuánto ganaban sus políticos y los podían secuestrar. A esos niveles de discusión hemos llegado en el país porque no hemos entendido cómo podemos construir con información un proceso de seguridad común en el cual no le demos toda la responsabilidad al Estado de la seguridad pública y no hagamos ajena a la ciudadanía de la seguridad nacional.

Las tensiones de la seguridad pública y de transparencia surgen de una problemática esencial. Uno tiende a hacer público lo que hace y a evitar que la gente, una persona específica, se apropie de lo que conoce para dañar; es decir, la seguridad nacional enmarca en sí misma la cuestión de que no tenga

acceso alguien para obtener ventajas competitivas de información que pueda poner en riesgo la seguridad nacional o al Estado. Stone afirmaba con toda claridad que la divulgación de un secreto de gobierno es dañina para la seguridad pública, pero también es beneficiosa para la rendición de cuentas. Por lo tanto, casi todas las leyes a escala nacional y estatal establecen la ponderación de la prueba del daño.

El tema de la seguridad nacional tiene que ser acotado, especificado y explicado, y debe haber una ponderación del beneficio de hacer pública la información ante el riesgo de que, al hacerla pública, se ponga en detrimento la seguridad del Estado. En esa línea tan delgada se tiene que construir una nueva cultura entre los profesionales de la transparencia y los de la seguridad pública.

Es entendible la preocupación del secretario de Seguridad Pública sobre asuntos que los ciudadanos de a pie ni siquiera nos imaginamos que existan, pero la gran parte de la problemática ciudadana radica en que, al poner en resguardo o en reserva información de seguridad nacional, se dejan de conocer cuestiones que son básicas para entendernos entre nosotros.

Edgar Huber, hace alrededor de un año, puso muy de moda la película protagonizada por Leonardo Dicaprio, que expone cómo se ha manejado el tema de la información, la rendición y transparencia en Estados Unidos de América y cómo ha generado también una dañina imagen pública de las fuerzas de seguridad de ese país. No estamos ajenos hoy a los escándalos por violaciones a normas de captura de rehenes y por torturas, lo que ha ido en detrimento del prestigio de las fuerzas armadas. Al mantener en secreto lo que sucede con los prisioneros pareciera que se quiere ocultar lo que pasa con todos los rehenes de guerra.

Cuando Edgar Huber se hizo cargo del FBI de Estado Unidos de América, tenía cerros de expedientes de personas importantes; él utilizó información para perpetuarse en el poder: canjeaba por beneficios políticos. No lo hizo una vez, sino a lo largo de muchos años, con presidentes, gobernadores, congresistas y senadores. La película citada muestra cómo Huber le dice a su secretaria que el día que él faltase, triturara todos los expedientes. En otras palabras, para él la información era un modo de controlar la política del país; tal vez con ello estaba generando un tipo de política sobre la información pública.

Surgen aquí algunas preguntas: ¿es la información pública de seguridad nacional dañina para la sociedad en términos generales?, ¿conocer cuánto cuesta una patrulla pone en riesgo la seguridad del Estado?, ¿conocer el costo de los uniformes de la policía pone en riesgo la seguridad del Estado?, ¿conocer el salario del secretario de Seguridad Pública pone en riesgo la seguridad del Estado?, ¿hay algunos otros mecanismos para conocer el salario de un funcionario que no sea el portal de transparencia?

En realidad, en esta discusión de seguridad pública y transparencia resulta indispensable ponderar la conveniencia de involucrar a los ciudadanos y considerar la visión de ciudadanos serios, informados e inteligentes. Preocupan dos puntos en materia de seguridad pública: el primero, esa enorme necesidad que tenemos los ciudadanos de confiar en nuestros policías, y esto radica en que los ciudadanos sepamos quiénes son nuestros policías, que los policías son gente como nosotros, con una vida como nosotros, que tienen en sus manos nuestra seguridad pública y que también deben ser protegidos por la comunidad.

El segundo punto se refiere a la exigencia que tiene el funcionario público encargado de nuestra seguridad de generarnos credibilidad como ciudadanos en la función que ejerce. Aquí es donde creo que la transparencia puede ayudar mucho para construir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad basada en información que no necesariamente pone en riesgo la seguridad pública, pero sí mejora la seguridad ciudadana, lo cual radica en que el ciudadano se involucre en la toma de decisiones importantes.

En estos temas siempre se han alegado cuestiones de seguridad y reserva de información, pero nada tienen que ver con ello. Primer ejemplo, hasta hoy las averiguaciones previas de los expedientes penales siguen siendo información reservada. La averiguación previa tiene que ser confidencial, porque ni modo que se haga pública alguna averiguación para que todo mundo se entere de qué se está investigando. Nada más que el problema es que hoy la averiguación previa es reservada hasta que no hay una sentencia ejecutoria en un juzgado penal; por lo tanto, tienen que pasar dos años y medio o tres para que se pueda conocer qué hizo el ministerio público en un expediente. Saben cuál es el resultado de no saber qué hizo un ministerio público en un expediente: que haga lo que se le pegue la gana, porque no hay nadie que pueda ponderar

la actuación del ministerio público en un caso similar a otro. A mí, como abogado, me interesa mucho saber si tratan igual una denuncia del comerciante de la esquina que la del dueño de la tienda de toda la cuadra; si la investigación es exactamente igual y si se siguen los mismos protocolos.

Resulta importante conocer los fundamentos legales mediante los cuales el ministerio público decide consignar un expediente o no para iniciar una orden de aprehensión, cómo maneja la cita de testigos, citatorios, pero hoy eso no se puede saber. En la Ley de Seguridad Nacional, en las leyes penales y la Constitución se ha tratado de manejar como información que pone en riesgo la actuación del ministerio público. Al poner en riesgo su actuación del ministerio, se pone en riesgo a las personas que hacen la investigación penal y que gracias a ellas se tiene seguridad. Se cuestiona el comparar cómo resuelve un ministerio público de otro estado, ¿esto pone en peligro la seguridad nacional? No, lo que hace es profesionalizar el trabajo del ministerio público.

Exactamente igual pasaría si se conocieran los recursos de la Secretaría de Seguridad Pública de un estado en comparación con otro y cuáles son sus resultados estadísticamente, porque un estado con mayores recursos que otros no tiene los mismos resultados en el combate a la delincuencia. Aquí no estoy hablando de saber de manera específica qué armas usan y cuál es el blindaje de sus automóviles, sino cuántos recursos destinó y qué resultados dio; esa información ayudaría a mejorar las políticas públicas y también a que los ciudadanos exigiéramos información sobre cómo se maneja el tema de la seguridad pública. El secretario de Seguridad Pública, como encargado de proteger a la ciudadanía en Yucatán, cada que vez que hay un tema polémico, refiere que las personas tendrían que “meterse” en la mentalidad del policía para que pudiera entenderlo. Yo le pido a él que también se “meta” en la mente de los ciudadanos/as para que entienda por qué la lejanía de éstos con la seguridad pública se ha incrementado con la falta de información.

La reforma nacional de transparencia contiene una extraordinaria válvula que resta presión política. Dicha reforma, que pasó en el Senado de la República, convierte las resoluciones de los órganos garantes en resoluciones definitivas inatacables en los ámbitos local y federal. En alguna ocasión, le comenté a un compañero que nosotros somos la Suprema Corte de Justicia de la transparencia, que no hay un orden constitucional, ¿no estábamos en un

régimen de excepción?, en el cual no estábamos sometidos a la Corte, porque a los órganos garantes les da temor que sean revisadas las resoluciones.

Por eso, la única forma de profesionalizarse es el poner en práctica un sistema nacional de transparencia que permita que las resoluciones de los órganos garantes estatales puedan ser revisadas en la esfera nacional a petición de los ciudadanos/as, porque esto es un derecho ciudadano; las resoluciones son definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El ciudadano/a tiene que irse a un amparo, y éste tiene costo, lo cual implica que la gente haga nugatorios los derechos de acceso información, al no contar con un órgano especializado que le quite al ciudadano/a la sospecha de que los órganos garantes y de transparencia de los estados estén cooptados por los poderes locales.

Por otra parte, un gran acierto de la reforma impulsada por los diputados es que en un sistema jurídico tiene que haber equidad procesal; por lo tanto, es lógico que también en los temas de seguridad nacional, con el costo político que implica que, para no entregar información, haya un recurso revisado por la Suprema Corte de Justicia; no nos debería dar miedo entrar en un control institucional, porque lo que hace es ofrecer válvulas de escape para que todos puedan ejercer sus derechos.

En los cinco años que he trabajado en los órganos garantes, hay dos aspectos que preocupan: los órganos garantes se asemejan a un árbitro de fútbol. Imaginemos un partido entre el América y el Guadalajara: si el árbitro marca un penal, es calificado de vendido dependiendo a favor de quien lo señaló. Si el juego quedo 2-0, el árbitro tuvo que ver en ello; es decir, la culpa siempre es del árbitro. En este país, nos hemos habituado a construir árbitros: tenemos árbitros electorales, de transparencia, de derechos humanos, pero no nos hemos dedicado a diseñar un esquema para que el juego mejore; en materia de transparencia, para que el juego mejore, debemos acercarnos y conocer las inquietudes de nuestras fuerzas de seguridad pública y de los ciudadanos, y así construir una política de información que mejore la seguridad pública.

Esto no es un juego de dos más dos; es un juego de sumas en el cual hay que construir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Por eso, la cuestión de la seguridad, que se va a seguir discutiendo y va a ser siempre un tema polémico, tenemos que verla desde la lógica de la buena fe, y ésta se va a

reflejar en la medida que todos actuemos con esa buena fe; que la gente encargada de las fuerzas de seguridad sea generosa en entregarnos la información que en realidad no pone en riesgo la seguridad y sea reacia, fuerte y decidida para afirmar que esa información no la puede “soltar” porque nos pone en riesgo a todos; siempre debe haber una explicación clara.

No podemos continuar con el juego de los buenos y los malos. Debemos construir ciudadanos/as buenos y funcionarios mejores, y la única manera para hacer realidad esto es entender el papel que las fuerzas de seguridad desempeñan y que éstas, por su parte, entiendan la necesidad del ciudadano de estar informado.

En 2009, el secretario de Salud del gobierno federal anunció en cadena nacional que estábamos al borde de una pandemia de H1N1; este ejemplo del mal manejo de la información pública y de la crisis que generó, le provocó al país tres años de problemas económicos graves. A Yucatán, específicamente, le afectó en el turismo, al dejar de llegar visitantes a la península; muchos empezaron a usar tapabocas.

En este asunto, desconozco la manera en que se manejó la información, si fue adecuada o no; no sabemos qué sucedió en realidad. Los números que se difundieron no eran para generar una crisis de seguridad nacional. El manejo de la información puso a muchos comerciantes y a la ciudadanía en general en una situación de incertidumbre y duda. Hasta hoy, Yucatán y Quintana Roo no han recuperado sus niveles de turismo. Así que es un buen momento para reflexionar acerca de los temas de seguridad y transparencia, los cuales no están reñidos con una sociedad cuyos miembros requieren estar informados y que se les trate como adultos.

Políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales

David Javier Baeza Tello*

El tema de transparencia es el más difícil, porque todo mundo sabe que existe, pero nadie hace nada. Todos sabemos que como servidores públicos estamos obligados a generar información para la ciudadanía, pero tampoco estamos convencidos de darle toda la información.

En el tema de seguridad pública, el de transparencia, nunca como ahora, puede estar separado. En la reforma al artículo 1° de la Constitución, que establece los principios de los derechos humanos, obliga a todas las autoridades a velar por los intereses y generar todos los mecanismos para la protección de derechos humanos, nos encontramos que el derecho humano a la transparencia y a la seguridad están en un mismo rango constitucional. A partir de esta premisa, al ser un derecho humano, donde corresponde la universalidad, donde los derechos son inherentes a la persona y están en congruencia con los derechos internacionales, el Estado mexicano está obligado a cumplirlos.

Hay interdependencia entre ellos e indivisibilidad, porque no se puede ver el derecho a la transparencia y el derecho a la seguridad pública de una manera distinta; jerárquicamente tienen el mismo rango constitucional y el Estado está obligado a cumplir y velar por su garantía. El Estado mexicano también está obligado a brindar mejores y mayores dinámicas para la protección de estos derechos. En este contexto, las unidades de enlace son las malqueridas: para las dependencias, es la gente de transparencia, y para las instancias de transparencia, es la gente de las dependencias la que nunca quiere dar información. Los que siempre están negando información a la ciudadanía y a la dependencia son los que siempre piden la información; los que no consideran algún aspecto, algún proyecto, y ponen en riesgo la seguridad pública.

* Abogado y director general de Enlace de la Comisión Nacional de Seguridad Pública.

La disposición del artículo 6° de la Constitución, de que en principio toda la información es pública, pone en aprieto a las instituciones de seguridad pública, porque todo lo están vinculando a las investigaciones bajo la conducción del ministerio público, a la investigación para la prevención del delito, y a las labores de inteligencia que desarrollan como instituciones de seguridad pública. Resulta que no todo lo que se está haciendo tiene que ver con la seguridad pública.

El mismo artículo 6° establece tres de los derechos: el primero dice que la información es pública y, por excepción, es reservada. Las secciones de seguridad pública, la ley de contabilidad y las leyes de adquisiciones determinan que las dependencias en su ejercicio están obligadas a proporcionar información, y no es la excepción para las instituciones de seguridad pública. Independientemente de que las adquisiciones de armamento y equipamiento sean especializadas, como instituciones de seguridad pública están obligadas a rendirle cuentas a la gente.

¿Por qué están obligadas a rendir cuentas? La transparencia es un mecanismo para la rendición de cuentas y para el combate a la corrupción. Si el ciudadano no sabe qué hace su policía, si no conoce a sus policías, pues no hay un vínculo de confianza entre la institución y la ciudadanía, y entonces siempre van a ver al policía, en cualquiera de sus funciones, de investigación, de reacción y de prevención, como el señor que siempre viene a vigilarnos, que siempre viene a cuidar y revisar lo que estamos haciendo. Y no se trata de eso.

El objetivo de la transparencia y la seguridad pública es acercar a la ciudadanía con las instituciones de seguridad pública; no es ajeno al tema el que el policía también es un ciudadano, también vive en la comunidad, es vecino de la gente; no es ajeno que el policía no es un ser que puede hacer y deshacer como quiere, hay un marco jurídico al que está sujeto.

El segundo derecho que establece el artículo 6° constitucional es la protección de datos personales. Este tema en el ámbito de las policías toma dos vertientes: la primera es la protección de datos personales de la ciudadanía *per se* en aquellos asuntos en los que se ven involucrados en una “puesta a disposición”; en los que aparecen datos personales de testigos y consignados; en los que aparecen domicilios y teléfonos que pueden identificar y hacer identificable a una persona.

Las instituciones de seguridad pública en este mismo proceso están obligadas a cuidar y velar por este secreto guardado de la información, pero existe otro matiz en la protección de datos personales, que es la segunda vertiente: los policías también son ciudadanos y se tiene que velar por su seguridad. En el caso de los policías federales, sus nombres están reservados, así como sus funciones. El dar un dato, un nombre o un domicilio pone en riesgo no nada más al integrante de la institución, sino a su familia.

El tercer derecho estipulado en el citado artículo es el concerniente al acceso a la información. Las unidades de enlace en este punto están obligadas a atender cualquier solicitud de información. Tenemos solicitudes que presentan “abeja maya”, “Clark Ken”, “Batman” o “Superman”, y como garantes en el tema de transparencia las instituciones están obligadas a informar sin importar quién es esta persona. No se puede llegar más allá, salvo en el caso de datos personales. En este sentido, el acceso a la información en materia policial se pone en dos vertientes.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL TEMA DE TRANSPARENCIA

En dicho plan hay un eje transversal llamado “Gobierno cercano y moderno”, que menciona que hay que garantizarle a la ciudadanía el acceso a la información. Este acceso a la información y protección de datos personales está vinculado a los medios de enlace en la justa medida que establece la Ley de Transparencia, cuidando la reserva y la confiabilidad de la información. Otro eje es: “México en paz”, cuya estrategia 1.3.2 refiere promover la transformación institucional de las policías. Uno de esos mecanismos de transformación de las policías es a través de la transparencia y rendición de cuentas, que nos vuelven instituciones más cercanas a la ciudadanía. En cuanto la ciudadanía conozca en qué se gasta, qué hacen, con qué equipamiento se cuenta, se tendrá una policía más confiable.

Alguien preguntaba en algún momento, ¿por qué vamos a dar los modelos de las patrullas? No hay más información pública que el modelo de una patrulla, cualquiera que transite por una carretera y vea una patrulla, de inmediato sabe qué modelo es, pero una cosa es saber el modelo y otra con qué

capacidad tecnológica se cuenta. Esa justa dimensión y ese justo equilibrio es la labor de las unidades de transparencia, del gobierno, de informar a la ciudadanía y acercarse a ella.

En la Policía Federal lo anterior se ha hecho a partir de este principio de seguridad ciudadana, más que definir las acciones inherentes a la prevención del delito; el tema de seguridad pública ha evolucionado en las acciones como gobierno desde la Ley General del Sistemas de 1994 hasta la ley general que tenemos desde 2009, además de otras que se han aprobado, como la Ley General de Víctimas o la de secuestro. Se tienen cuatro o cinco leyes generales que rigen las competencias de los tres órganos de gobierno. Con base en esta dinámica y en la búsqueda de acercamiento a la ciudadanía como policía federal, se creó el Centro de Atención del Comisionado, pero sólo se ha informado a la ciudadanía los contratos y lo que se ha gastado.

La Secretaría de Seguridad ha acercado a la Policía Federal a la ciudadanía; han difundido los directorios de coordinaciones estatales y su ubicación. Asimismo, han instalado dependencias de prevención de accidentes, en las que se informa sobre operativos: el operativo carrusel, el operativo cinturón, el operativo delta; diseñan operativos para que no se excedan los límites de velocidad. Realizan exámenes médicos para corroborar que los conductores no hayan consumido alcohol; operativos para que todos tengan el cinturón de seguridad puesto; éstas son acciones de acercamiento a la ciudadanía. En el tema de infracciones se ha tratado de ser más transparente.

De igual modo, se ha impulsado un programa de transparencia dentro de la propia institución. En comparación con años anteriores, se quiere ser más transparente y enfocarse al sector humano; entre mejor capacitados estén los policías, mejores acciones van a poder realizar. En 2013 se han capacitado a novecientos elementos; en 2012 no se capacitó a ninguno. ¿Que implicó esto? Que tengamos una reducción de sesenta por ciento de reserva de información como policía federal.

Derecho de acceso a la información y protección de datos personales en el marco de la seguridad ciudadana. Examen de ponderación de derechos o el test de la prueba de daño

Alfonso Hernández Godínez*
Mario Alberto Beas Olvera**

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información y la protección de datos personales son dos derechos constitucionales en México. El primero es reconocido en el artículo 6° y el segundo, en los artículos 16 y 20 de nuestra Carta Magna. Lo anterior supone que los dos derechos tienen una protección fuerte en el sistema jurídico mexicano a través del juicio de amparo, y que su interpretación debe hacerse considerando los tratados internacionales y la jurisprudencia que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior reviste una grata oportunidad para que todos los investigadores interesados en el tema puedan desarrollar ciertas líneas de investigación, y si, además, se vinculan los anteriores derechos en el marco de la seguridad ciudadana, entonces parece que los proyectos y protocolos de investigación pueden tener un mayor apetito por escudriñar el estado de la cuestión en Jalisco.

El derecho de acceso a la información en materia de la seguridad nacional ha dado lugar a la construcción de principios internacionales con el fin de encontrar un equilibrio entre diversos derechos fundamentales. En efecto,

* Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, con maestría en Derecho, orientación en Ciencias Penales, en la UNAM; master en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid; doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente, se desempeña como profesor del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y como director de Investigación y Evaluación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

** Profesor de tiempo completo del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara.

en esa perspectiva están: los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, adoptados por un grupo de expertos convocados por la organización Artículo 19 en 1995; los Principios sobre Control y Rendición de Cuentas de los Servicios de Seguridad en una Democracia Constitucional, elaborados en 1997 por el Centro de Estudios sobre Seguridad Nacional (Centre for National Security Studies, CNSS) y la organización polaca Helsinki Foundation for Human Rights; y los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (“Los Principios Tshwane”), concluidos en Tshwane, Sudáfrica, y emitidos el 12 de junio de 2013. Lo anterior demuestra lo interesante del tema, aunque en el caso concreto no abordaremos aspectos de seguridad nacional; sólo haremos un breve esbozo respecto del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el marco de la seguridad ciudadana.

En primer lugar, es necesario reconocer que los gobiernos tienen el legítimo derecho de reservar información o declararla confidencial por razones de seguridad ciudadana, pero lo anterior NO supone que la información en materia de seguridad ciudadana sea por definición reservada. En segundo, es necesario recordar que todas las autoridades tienen el deber de proteger los datos personales, pero lo anterior NO supone que toda la información con datos personales debe ser declarada reservada; es decir, los datos personales deben ser testados, pero el resto de la información puede ser pública; además, existe la obligación de generar versiones públicas de toda aquella información que ha sido declarada reservada, de manera que es necesario una sana convivencia entre dos derechos fundamentales. Para alcanzar lo anterior se requieren autoridades comprometidas y capacitadas para lograr la convivencia de derechos y, en consecuencia, la armonía ciudadana.

En este ensayo, pretendemos dar respuesta a las siguientes interrogantes que nos ayudan a orientar la investigación: ¿la seguridad ciudadana y el acceso a la información son dos derechos contrapuestos? En caso de colisión entre la seguridad ciudadana y el derecho de acceso a la información, ¿cuál derecho debe prevalecer? ¿La protección de datos personales incide en mejores prácticas de seguridad ciudadana? ¿Reservar información pública resulta en mejores prácticas de seguridad ciudadana? En caso de colisión entre la seguridad ciudadana y la protección de datos personales, ¿cuál derecho debe

prevaler? En el marco de la seguridad ciudadana ¿qué contenido tienen las frases de que cierta información “compromete”, “pone en riesgo” o “causa perjuicio” a las actividades, acciones o personas relacionadas con la seguridad? ¿Cuáles son los elementos del test de la prueba de daño? ¿Cuáles son los elementos de la ponderación de derechos fundamentales?

Para encontrar una hipótesis a las anteriores preguntas, dividimos nuestra exposición en seis puntos concretos. En el primero, abordamos los conceptos a las figuras de datos personales, vida privada e intimidad; lo anterior nos permite tener un punto de partida común respecto del contenido y alcance de cada figura; en el segundo, escudriñamos los supuestos normativos para clasificar información como reservada por razones de seguridad ciudadana; en el tercero, referimos los supuestos normativos para clasificar información como confidencial por razones de seguridad ciudadana; en el cuarto, analizamos los elementos que son parte de test de la prueba de daño como herramienta para reservar información; en el quinto, destacamos el ejercicio de ponderación si se da una colisión de dos derechos fundamentales, que en el caso que nos ocupa corresponde al derecho de acceso a la información y protección de datos personales; por último, ofrecemos una serie de conclusiones generales.

CONCEPTO O CONTENIDO DE LOS DATOS PERSONALES, VIDA PRIVADA E INTIMIDAD

En primer lugar, es necesario reconocer que la información concerniente a la vida privada está constantemente en riesgo por las ventajas que ofrecen la tecnología e internet (Del Castillo Vázquez, 2007, p. 55; Ceberio Belaza, 2007). Ahora, no sólo los poderes públicos deben ser transparentes en la toma de decisiones, también los ciudadanos nos hemos convertido en hombres o ciudadanos de cristal (Martínez de Pisón Cervero, 1993, p. 39). Así, la sociedad de la información nos permite un fuerte desarrollo, pero también nos ofrece grandes desafíos en materia de los datos personales (Del Castillo Vázquez, 2007, pp. 33-49).

Los datos personales en México han corrido en dos vías y a dos velocidades diferentes. La primera, cuya velocidad ha sido fuerte, es aquella que consideró los datos personales más como un límite al derecho de acceso a la

información que como un derecho en estricto sentido. La segunda ha sido más lenta y es aquella que elevó la protección de los datos personales al rango de un derecho fundamental.

Desde 2002, año en que vio la luz la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el compromiso de los poderes públicos en México fue por la transparencia y el acceso a la información. Tal vez por eso se explica que, no obstante que desde el 5 de abril de 2006, fecha en que se presentó una iniciativa de decreto para reformar el artículo 16 de la Constitución mexicana y elevar la protección de los datos personales a un verdadero derecho fundamental, ésta no fue aprobada por el Congreso de la Unión sino hasta el 11 de diciembre de 2008, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009. Sin embargo, la iniciativa de decreto para reformar el artículo 6° constitucional y elevar el derecho de acceso a la información pública al rango de un derecho fundamental, presentada hasta el 16 de noviembre de 2006, es decir, ocho meses después de la iniciativa relativa a la protección de los datos personales, fue rápidamente aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de julio del 2007. Aquí vemos las dos vías y velocidades que ha tenido que correr la protección de los datos personales, una en su carácter de límite al derecho de acceso y la otra como un derecho fundamental autónomo de la intimidad y vida privada de las personas.

Ahora, la protección de los datos personales puede ser entendida como un derecho y una obligación: un derecho a favor de cualquier persona física para acudir ante la autoridad judicial y pedir la tutela ante el mal manejo que se haga de sus datos; una obligación de los órganos del Estado y personas privadas para conservar y tratar los datos personales según los fines para los que han sido solicitados. Hablar de la protección de datos personales es pensar fundamentalmente en dos extremos: en crear elementos de prevención y regulación contra la amenaza derivada del uso de las tecnologías de la información; y crear las normas preventivas y regulatorias de la probable afectación de los datos o uso ilícito de éstos a partir de conductas lesivas a cargo de los responsables de los archivos o registros públicos o privados (Hernández Delgado, 2007).

En este apartado nos proponemos escudriñar algunos términos relacionados con los datos personales; por ejemplo, la vida privada, intimidad y el propio concepto de datos personales. No pretendemos llegar a la construcción de conceptos acabados, tan sólo queremos destacar que siempre ha existido la discusión sobre los alcances que cada término puede tener. Además, atendemos, de manera muy general, las ideas que rodean a las figuras antes mencionadas. Aunque es necesario aclarar que no son los únicos conceptos que guardan una estrecha relación con el derecho a la información, puesto que con frecuencia también se habla del derecho al honor, a la propia imagen, entre otros.

La construcción de conceptos que otorguen contenido jurídico a términos como vida privada, intimidad y datos personales no debe ser vista como una tarea sin sentido, puesto que en la vida cotidiana se presentan asuntos en los tribunales jurisdiccionales que necesariamente tienen que resolver y llegan a determinaciones que conceden contenido y alcance al derecho cuestionado. Basta con hacer referencia a la siguiente tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El derecho a la protección de los datos personales se refiere únicamente a las personas físicas por estar encausado al respeto de un derecho personalísimo, como es el de la intimidad, del cual derivó aquél. Esto es, en el apuntado supuesto no se actualiza una igualdad jurídica entre las personas físicas y las morales porque ambas están en situaciones de derecho dispares, ya que la protección de datos personales, entre ellos el del patrimonio y su confidencialidad, es una derivación del derecho a la intimidad, del cual únicamente goza el individuo, entendido como la persona humana¹

Por lo tanto, en estricto sentido, las personas jurídicas no cuentan con la protección de datos personales al no tener reconocido un derecho a la in-

¹ Tesis: 2a. XCIX/2008, 9a. época; 2a. sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, julio de 2008, p. 549.

timidad. No obstante, no debemos olvidar que existen ciertas protecciones para las personas morales o jurídicas; por ejemplo, la concerniente al secreto comercial, industrial, fiscal, bancario o fiduciario. Lo anterior es un tema de mucha relevancia, puesto que, como veremos más adelante, estas últimas características pueden ser consideradas como “datos personales” de las personas morales o jurídicas.

Hasta aquí no hemos conocido aún un concepto de datos personales, vida privada e intimidad, tan sólo se ha afirmado que la protección de datos personales es una derivación de la intimidad, pero ¿qué son y qué contenido tienen las tres figuras anteriores? Comenzamos por dejar constancia de lo que se puede entender por vida privada. Es cierto que puede ser un término confuso, que dependiendo de la época y país en que se radique puede tener un contenido distinto, pero la vida privada puede ser considerada como “el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales. Es condición necesaria del ejercicio de la libertad individual. [...] Es el ámbito de lo reservado a un tipo de situaciones o relaciones interpersonales en donde la selección de los participantes depende de la libre decisión de cada individuo” (Garzón Valdés, 2003, p. 17). Además, “la vida privada, que sí puede ser compartida por varias personas y, por tanto, es predicable de la familia incluso del matrimonio en la mayoría de los aspectos, es, a la vez, reservada y secreta y debe ser respetada por la información” (Desante Guanter, 2004, p. 215).

La SCJN ha sentado jurisprudencia tratando de darle contenido al concepto de vida privada y diferenciándola de la intimidad. En ese intento, ha señalado:

La vida se constituye por el ámbito privado reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, mientras que la intimidad se integra con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, cuyo conocimiento se reserva para los integrantes de la unidad familiar. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad como el núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es

lo genéricamente reservado y la intimidad –como parte de aquélla– lo radicalmente vedado, lo más personal; de ahí que si bien son derechos distintos, al formar parte uno del otro, cuando se afecta la intimidad, se agravia a la vida privada. El derecho fundamental a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás.²

La intimidad es un término que ha sido analizado por la doctrina académica con mucha insistencia,³ sin que exista un acuerdo sobre su alcance. Para Desantes Guanter, “la intimidad es también un derecho absoluto. Sólo Dios conoce toda intimidad: los teólogos nos aseguran que ni siquiera los ángeles son capaces de percibirla” (2004, pp. 214-215). Además, nos ofrece el siguiente concepto: “La intimidad sería aquella zona espiritual del hombre que considera inespecífica, distinta a cualquier otra, independientemente de que lo sea; y, por tanto, exclusivamente suya que tan sólo él puede libremente revelar” (Desantes Guanter, 2004, p. 243). Los pensamientos de cada uno de los individuos serían muy difíciles de ser controlados por terceros.

Para Ernesto Garzón Valdés, los pensamientos forman parte de la intimidad de las personas y no tienen ningún límite, al menos que los relacionemos con un ser supremo: “Dios”. Cuando Garzón Valdés hace las distinciones entre lo íntimo, lo privado y lo público, señala que el rasgo de lo íntimo son

2 Tesis: 1a. CXLIX/2007, “Vida privada e intimidad. Si bien son derechos distintos, ésta forma parte de aquélla”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, primera sala, XXVI, julio 2007, p. 272.

Tesis: 1a. CXLVIII/2007, “Vida privada. El artículo 10. de la Ley sobre Delitos de Imprenta, al proteger el honor y la reputación frente a cualquier manifestación o expresión maliciosa, no excede el límite establecido por el artículo 70. de la Constitución Federal”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, primera sala, XXVI, julio 2007, p. 272.

3 Se recomienda leer el capítulo 13, titulado “La intimidad, fuente inagotable de la comunicación”, de Desantes Guanter, 2004, pp. 223-246.

los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación, de lo reprimido, de lo aún no expresado y que quizás nunca lo será, no sólo porque no se desea expresarlo, sino porque es inexpresable; es, no pocas veces, el marasmo que tanto suele interesar a los psicoanalistas desde que Freud les enseñara a distinguir entre el ello, el ego y el superego (2003, p. 16).

Luego, concluye señalando que “conviene, pues, tener en cuenta que en el ámbito de la intimidad, según la interpretación aquí propuesta, es donde el individuo ejerce plenamente su autonomía personal; es el reducto último de la personalidad, es allí donde soy lo que soy” (2003, p. 17).

Los datos personales para efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son, según el artículo 3º:

La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogos que afecten su intimidad.

Las reglas de Heredia⁴ consideran, en el apartado de las definiciones, que los datos personales son:

4 En junio de 2003, el Instituto de Investigación para la Justicia, con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y el patrocinio del International Development Research Centre de Canadá, reunió en Heredia (Costa Rica) a representantes de varios países de América Latina para discutir el tema “Sistema Judicial e Internet” con la intención de analizar las ventajas y dificultades de los sitios de los poderes judiciales en internet, los programas de transparencia y la protección de los datos personales. Ver: <http://www.latinoamericann.org/ivmundial/gregorio.pdf>, fecha de consulta: 10-V-2008. Las reglas de Heredia tienen el objetivo de generar directrices o lineamientos a los tribunales e instituciones encargadas de divulgar la jurisprudencia que producen los tribunales jurisdiccionales en los países de América Latina. Además, parece que dichas reglas tienen como primera consecuencia que los derechos de intimidad y privacidad sean puestos en el mismo plano que el derecho de acceso a la información pública. Este punto marca una

Los datos concernientes a una persona física o moral, identificada o identificable, capaz de revelar información acerca de su personalidad, de sus relaciones afectivas, su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio físico y electrónico, número nacional de identificación de personas, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad o su autodeterminación informativa. Esta definición se interpretará en el contexto de la legislación local en la materia.

La protección de los datos personales es muy importante y puede tener varios niveles; por ejemplo, la protección que deben tener la intimidad, la vida privada y la vida pública se da sobre la base de un esquema de círculos concéntrico y de las reglas del semáforo. Así nos ilustra Desantes Guanter, cuando declara que el círculo más reducido significaría la intimidad; la intermedia, la vida privada; y fuera de esa, con una dimensión ilimitada, encontraríamos la vida pública. A la protección de cada círculo concéntrico puede aplicársele las reglas de las señales del semáforo. A la esfera pública le corresponde el color verde, por tanto cede ante el derecho a la información. La vida íntima tiene su equivalente con la luz roja, en este sentido el derecho a la información no debe penetrar en el interior de la persona para perturbar lo que ha decidido reservarse. La vida privada representa el color ámbar, que en principio tiene reglas de reserva, pero que puede trascender a la vida pública si las personas involucradas así lo consideran y, por lo tanto, cedería ante el derecho a la información (Desantes Guanter, 2004, p. 230).

SUPUESTOS NORMATIVOS PARA CLASIFICAR INFORMACIÓN COMO RESERVADA POR RAZONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

diferencia con las soluciones dadas en otras regiones; por ejemplo, se dice que la tradición en Estados Unidos de América es dar cierta preferencia al derecho de acceso a la información pública, mientras que en Europa sucede lo contrario, puesto que existe una preferencia por la protección de datos personales. Cfr. Gregorio, 2003.

En términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es posible reservar información con distintas categorías. En efecto, el artículo 17 de la ley en cita relaciona diez fracciones que contienen distintos supuestos; en la primera fracción se establece que es información reservada aquella cuya difusión provoque las siguientes consecuencias: a) comprometa la seguridad del Estado o del municipio, la seguridad pública estatal o municipal, o la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas, a excepción de las remuneraciones de dichos servidores públicos; b) dañe la estabilidad financiera o económica del Estado o de los municipios; c) ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; d) cause perjuicio grave a las actividades de verificación, inspección y auditoría, relativas al cumplimiento de las leyes y reglamentos; e) cause perjuicio grave a la recaudación de las contribuciones; f) cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos, o de impartición de la justicia; o g) cause perjuicio grave a las estrategias procesales en procesos judiciales o procedimientos administrativos cuyas resoluciones no hayan causado estado.

Respecto a las nueve fracciones restantes del artículo 17 que comentamos, advertimos que también es información reservada:

II. Las averiguaciones previas; III. Los expedientes judiciales en tanto no causen estado; IV. Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no causen estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se dicte la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; VI. La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no se adopte la decisión definitiva; VII. La entregada con carácter reservada o confidencial por autoridades federales o de otros estados, o por organismos internacionales; VIII. La considerada como secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil o cualquier otro, por

disposición legal expresa; IX. Las bases de datos, preguntas o reactivos para la aplicación de exámenes de admisión académica, evaluación psicológica, concursos de oposición o equivalentes; y X. La considerada como reservada por disposición legal expresa.

Una vez que hemos relacionado el catálogo de supuesto respecto de la información que podrá ser declarada como reservada, hay que resaltar que para el propósito del presente ensayo, sólo interesan los supuestos de los incisos a, c y f, que consideran como información reservada aquella que: comprometa la seguridad del Estado o del municipio, la seguridad pública estatal o municipal, o la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas; ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; y cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos, o de impartición de la justicia.

Los supuestos de referencia tienen relación directa con el tema de la seguridad interna del Estado y con la seguridad pública o ciudadana estatal o municipal; además, como es de advertirse, los supuestos de reserva son indeterminados en términos de su contenido o alcance; es decir, es necesario desarrollar el test de prueba de daño para poder estar seguros de que la divulgación de cierta información “compromete”, “pone en riesgo” o “causa perjuicio” a las actividades, acciones o personas relacionadas con la seguridad. Según el diccionario de la Real Academia Española, por comprometer se entiende: “Exponer o poner a riesgo a alguien o algo en una acción o caso aventurado”. Por riesgo se entiende: “Contingencia o proximidad de un daño” y por perjuicio: “Efecto de perjudicar” y “Detrimento patrimonial que debe ser indemnizado por quien lo causa”. Por lo tanto, el test de prueba de daño debe demostrar que, de ser publicada alguna información relacionada con la seguridad ciudadana, puede potencialmente poner en riesgo el éxito de alguna acción en materia de seguridad, o la integridad física de cualquier persona de manera que se le cause un daño.

En cuanto a los supuestos de las últimas nueve fracciones del artículo 17 de la Ley de Transparencia vigente en Jalisco, no requieren test de prueba de daño para tales efectos, ya que la redacción e interpretación literal es categó-

rica respecto de cada caso. Lo anterior, sin perjuicio de que en un momento dado se necesite un ejercicio de interpretación para casos en concreto en los que puedan existir antinomias respecto de la misma ley u otra, pero dicha exégesis sería diferente al test de prueba de daño, porque este último tiene otra naturaleza.

A continuación se presenta un ejemplo de posibles supuestos que ocurran en el futuro y requieran una interpretación distinta al test de prueba de daño; nos referimos al contenido de los artículos 8º, fracción V, inciso z, y 17, fracciones IV y V, ambos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco. En cuanto a los dos primeros, en particular el 8º, establece que es información fundamental común a todos los sujetos obligados el registro de los procedimientos de responsabilidad administrativa, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre del denunciante, nombre y cargo del denunciado y estado procesal. Por su parte, el artículo 17 dispone que es información reservada: “IV. Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no causen estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se dicte la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.”

Por último, el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades señala que los órganos de control disciplinario tendrán un libro de gobierno anual en el cual se registrarán las quejas y denuncias contra servidores públicos; en éste se asentarán:

- I. El nombre del denunciante; II. El número de expediente asignado;
- III. El nombre, puesto y lugar de asignación dentro de la entidad pública del servidor público denunciado; IV. La fecha de la denuncia; V. Los hechos y circunstancias que se denuncian; y VI. El nombre del servidor público del órgano de control disciplinario, que tendrá bajo resguardo el expediente como responsable de su instrucción.

Luego, el siguiente párrafo del artículo en cita señala: “La información contenida en el libro anterior es considerada como reservada en términos de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. La ac-

tualización y resguardo del libro será responsabilidad del superior jerárquico o del encargado del órgano de control disciplinario respectivo”.

En lo anterior, advertimos un evidente supuesto de contradicción de reglas que habrán que ser sujetas de interpretación con el fin de dotar de un contenido que las armonice o, incluso, que dejen sin aplicación alguna de ellas; esto, porque se exige, por un lado, la publicidad del número de expediente, fecha de ingreso, nombre del denunciante, nombre y cargo del denunciado y estado procesal, pero, por otro, de manera general se establece que son información reservada los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio, y en particular los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se dicte la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva. Hasta aquí parece que podría haber una contradicción, y para adundar, la Ley de Responsabilidades de Jalisco le atribuye al órgano de control interno la obligación de generar un libro de gobierno en el que se señalen los datos que la Ley de Información requiere de ser información pública, pero la ley que el órgano de control debe aplicar le asigna la obligación de su reserva.

Los supuestos normativos que para el propósito de esta aportación interesan son aquellos que consideran como información reservada la que: “1. Comprometa la seguridad del Estado o del municipio, la seguridad pública estatal o municipal, o la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas; 2. Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; y 3. Cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos”. Estos supuestos han dado lugar a que las dependencias relacionadas con la seguridad tomen decisiones a través de los comités de clasificación para declarar como información reservada toda aquella que generan, poseen o administran, es decir, parece que por definición toda la información relacionada con la seguridad es reservada. Lo anterior, con base en criterios que muchas veces no cumplen con el test de prueba de daño, simplemente se reserva la información por decreto del superior jerárquico.

Ahora bien, respecto de los tres supuestos de información que podrían ser declarados reservados con el test de la prueba de daño, dos de éstos, es decir, la información que comprometa la seguridad del Estado o del municipio,

la seguridad pública estatal o municipal y la información que cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos, tienen vínculo con información como programas, acciones, operativos y, en general, cualquier tipo de actividad en materia de seguridad; sin embargo, los supuestos de información que comprometa la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas y el supuesto de información que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona podrían estar relacionados con datos personales de los servidores públicos, de los probables delincuentes, de las víctimas o cualquier otra persona, de manera que la naturaleza de la información es diferente; en otras palabras, estamos en supuestos de reservar datos personales que tienen un carácter de derecho fundamental en términos del artículo 16 y 20 de la Constitución mexicana.

En un esfuerzo por dotar de contenido a los tres supuestos que venimos comentando, el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco emitió los Lineamientos Generales en materia de clasificación de información pública, y respecto de la difusión de información que pudiera comprometer la seguridad del Estado o del municipio, la seguridad pública estatal o municipal, o la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas:

- I. Se comprometa la seguridad del Estado o de los municipios, cuando la difusión o revelación de información pueda: a) Afectar, poner en riesgo, e impida, menoscaba o dificulta las acciones para conservar y defender la extensión territorial y límites territoriales del Estado o los municipios; b) Cuando se pone en riesgo las disposiciones, medidas y acciones de las autoridades estatales y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia, para proteger la vida de la población, sus bienes, servicios estratégicos y la planta productiva, frente a la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos a través de la prevención, auxilio, la recuperación y el apoyo a la población.

- II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones del Estado de Jalisco, cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades en el ejercicio de su encargo de los tres Poderes del Estado, Gobiernos Municipales y los órganos con autonomía constitucional.
- III. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática cuando la difusión de información pueda: a) Impedir el derecho de votar y a ser votado; y, b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales y/o estatales;
- IV. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad del Estado cuando la difusión de la información pueda: a) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad interior del Estado de Jalisco, previstos en el libro segundo, título primero del Código Penal del Estado de Jalisco: 1. Conspiración; 2. Rebelión; 3. Sedición; 4. Motín; b) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios de agua potable, vías de comunicación, medios de transporte de uso público de jurisdicción estatal o municipal, servicios de emergencia; y, c) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias, enfermedades o situaciones que pongan en peligro la salud de la población según lo dispuesto por la Legislación de la materia.

En cuanto a considerar como información reservada aquella que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona, el Instituto de Transparencia estableció que dicho supuesto se presenta cuando:

- I. Con su difusión se ponga en peligro la vida, la seguridad, el patrimonio de las personas y su familia o impida la capacidad de las autoridades para preservarlos y resguardarlos, así como para combatir las acciones de la delincuencia organizada;

- II. Su difusión obstaculice o bloquee acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el Estado; y
- III. Su difusión impida, obstaculice, bloquee, dificulte, menoscabe las políticas, programas y acciones relativas a la promoción, fomento y protección de la seguridad pública del Estado y sus Municipios.

Por último, en cuanto al supuesto de considerar información reservada aquella que cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos, o de impartición de justicia y ponga en peligro el orden y la paz pública, el Instituto de Transparencia determinó que se pone en peligro la paz y el orden público cuando la difusión de la información pueda:

- a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas; b) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas; c) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia; d) Menoscabar o dificultar las estrategias de reclusión y seguridad penitenciaria; e) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos; f) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías de comunicación o manifestaciones violentas.

De igual modo, el instituto dispuso para la información que corresponda a servidores públicos que laboren o hayan laborado en áreas estratégicas, como seguridad pública, procuración e impartición de justicia o servicios de información, cuyo conocimiento general pudiera poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes supuestos:

- I. Se considera que pone en riesgo la integridad física del servidor público que desempeñe funciones en alguna dependencia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia;
- II. La prevista en la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Es importante aclarar que cuando se afirma que algunas dependencias relacionadas con la seguridad ciudadana declaran como información reservada aquella que tiene relación con la materia, no es un reproche por el acto mismo de la reserva, seguro que hay razones para hacerlo, pero sí es conveniente que se cumpla con el test de la prueba de daño; por ejemplo, en el caso del directorio de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la mayoría de los funcionarios se reserva la imagen y el nombre, en otros se publica el nombre, pero no la imagen. Lo anterior, en virtud de haber considerado que, en relación con el nombre, la fotografía y adscripción específica de los servidores públicos que integran la Fiscalía General del Estado de Jalisco, es información reservada y confidencial; lo anterior se debe a que el conocimiento público del cargo y adscripción específica, asociada al nombre y fotografía del servidor público de esta dependencia que realiza actividades relevantes estratégicas en materia de seguridad pública y procuración de justicia, se estaría vulnerando su seguridad personal y poniendo en riesgo inminente su integridad física y hasta su vida, así como de terceros.

Ahora bien, sobre ciertas acciones o información general consideradas reservadas o confidenciales, hay una larga lista del Comité de Clasificación de Información Pública de la antes denominada Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (2005-2012); del Comité de Clasificación de Información Pública de la antes denominada Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco; y del actual Comité de Clasificación de Información Pública de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en donde se destaca: expediente laboral de servidores públicos; información de ex servidores públicos, consistente en cargos desempeñados, comisión o adscripción, funciones, periodo último de cargo, señalando de quién dependía, así como su mando inmediato; datos personales de servidores públicos; responsabilidades fincadas a servidores públicos, como resultado del programa

Auditoría Continua y Cero Observaciones, correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006; estado procesal de las actuaciones administrativas y penales tendientes al cumplimiento de la recomendación 7/2007 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; historial y nombramiento de un servidor público; nombre y domicilio, datos o título profesional, mencionando universidad y generación, además de datos que acrediten el grado de maestría de un servidor público; clasificación del padrón o parque vehicular de la institución; copia de los oficios por medio de los cuales autoridades municipales remiten a los detenidos, así como de los oficios con los cuales son puestos a disposición de autoridad judicial; copia de oficio que la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno envió al coordinador general jurídico; expedientes administrativos de los internos reclusos en centros penitenciarios a cargo de esta institución; evaluaciones aplicadas al personal operativo por el Sistema Nacional de Seguridad Pública; bitácoras de vuelos reglamentarias relativas a las aeronaves de esta dependencia; documentos que integran un procedimiento de acceso a la información; cédulas de identificación de los internos de los centros penitenciarios; datos personales de terceros contenidos en los formatos de solicitud de pago de ayuda de vivienda digna; cantidad, nombres y lugar de operación de grupos de delincuencia organizada; nombres de instituciones bancarias robadas, ubicación, monto de lo robado; días y horarios de operativos de alcoholímetro; agenda de trabajo del fiscal general y titulares de áreas estratégicas de seguridad; cantidad y especificaciones de cámaras de video vigilancia instaladas en la Fiscalía General; información relacionada con operativos realizados por personal de la Fiscalía General del Estado.

Lo anterior es relevante no sólo porque no está claro el test de prueba de daño, sino porque la Ley de Transparencia vigente en el estado señala que de toda la información que se haya declarado reservada debe existir, en todos los casos, una versión pública y ésta no está disponible. Además, en algunos casos muy similares a nivel nacional, el IFAI ha resuelto que la información no compromete, no pone en riesgo ni causa perjuicio a las actividades propias de seguridad ni a las personas que laboran en estas áreas.

SUPUESTOS NORMATIVOS PARA CLASIFICAR INFORMACIÓN COMO CONFIDENCIAL POR RAZONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios también contiene un apartado de los derechos y características de la información confidencial. En efecto, según el artículo 21 de la Ley de Transparencia en cita es información confidencial, entre otra, los datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a: a) origen étnico o racial; b) características físicas, morales o emocionales; c) vida afectiva o familiar; d) domicilio particular; e) número telefónico y correo electrónico particulares; f) patrimonio; g) ideología, opinión política, afiliación sindical y creencia o convicción religiosa y filosófica; h) estado de salud física y mental e historial médico; i) preferencia sexual; y j) otras análogas que afecten su intimidad, que puedan dar origen a discriminación o que su difusión o entrega a terceros conlleve un riesgo para su titular.

En virtud del objetivo de este ensayo, resulta importante destacar como información confidencial las características físicas de una persona, como pudiera ser una fotografía, además de la regla general de otras análogas que afecten su intimidad y cuya difusión o entrega a terceros implique un riesgo para su titular.

Lo anterior, en materia de seguridad ciudadana cobra relevancia, puesto que ya no se trata de la reserva de información de funcionarios públicos en áreas de seguridad pública, sino de cualquier persona que se ve envuelto en supuestos de hecho que tienen que ver con la seguridad pública, de manera que es necesario proteger los datos personales de los presuntos responsables de un delito, de las víctimas y de terceros involucrados en hechos considerados delitos.

En principio, en términos del artículo 16 de la Constitución mexicana, toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, y será la ley secundaria la que fije 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, de manera que resulta necesario regular las excepcio-

nes a la protección de los datos personales de los presuntos responsables de un delito, pero también de las víctimas y de terceros involucrados en hechos considerados delitos.

Por otro lado, en cuanto a las características físicas y otras análogas de un presunto delincuente, es conveniente resaltar que, de acuerdo con el artículo 20 constitucional, se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; por lo tanto, sus derechos humanos están a salvo, de manera que la difusión de sus características físicas y otras análogas que encierren un riesgo para su titular pudieran estar violando derechos humanos, puesto que en el caso particular de la Ley de Transparencia de Jalisco no establece excepciones para la NO protección de los datos personales de los presuntos responsables de hechos delictivos, y si bien es cierto que pudiera afirmarse que es de interés público que los ciudadanos conozcan a los presuntos responsables de hechos delictivos a fin de que los identifiquen y puedan presentar nuevas denuncias de hecho, lo cierto es que dichas decisiones no pasan por un test de prueba de daño ni por un examen de ponderación de derechos fundamentales sobre los que se funde y motive la decisión administrativa.

El mismo artículo 20 constitucional reconoce el derecho de las víctimas u ofendidos 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.

En cuanto a las características físicas y otras análogas de los presuntos responsables de un delito, de las víctimas y de terceros involucrados en hechos considerados delitos, aplicando el principio de interpretación del artículo primero de la Constitución, en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y toda vez que los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y en las condiciones que esta Constitución establece, enton-

ces es sumamente importante que el legislador se preocupe por regular los supuestos de excepción a la protección de los datos personales de manera más decidida para que no haya lugar a dudas en cuanto a la motivación y fundamentación de estas determinaciones.

Lo anterior no es retórica normativa; existen muchos ejemplos en los que la autoridad administrativa difunde datos personales no sólo de los presuntos delincuentes, sino de las víctimas de los delitos, aunque estas últimas sean menores de edad.

LA PRUEBA DE DAÑO COMO HERRAMIENTA PARA RESERVAR INFORMACIÓN

Se ha comentado con anterioridad que la herramienta para determinar que cierta información cumple con los supuestos normativos para declararla como reservada es el test de la prueba de daño. En Jalisco, conforme al artículo 18 de la Ley de Transparencia, para negar el acceso o entrega de información reservada, los sujetos obligados deben justificar que se cumple con lo siguiente:

- I. Que la información solicitada se encuentra prevista en alguna de las hipótesis de reserva que establece la ley; II. Que la revelación de dicha información atente efectivamente el interés público protegido por la ley; y III. Que el daño o perjuicio que se produce con la revelación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Para justificar lo anterior, es necesario que el Comité de Clasificación de cada sujeto obligado lleve a cabo el test de la prueba de daño, mediante el cual se someterán los casos concretos de información solicitada a este ejercicio, y deberán acreditarse los tres elementos antes indicados, cuyo resultado asentarán en un acta.

En cuanto a los tres elementos que debe justificar el Comité de Clasificación de cada sujeto obligado a través del test de la prueba de daño, se destaca que, respecto del primero, no hay ningún problema en su apreciación, porque se trata de advertir que la información solicitada se encuentra prevista

en alguna de las hipótesis de reserva que establece la ley, y en virtud de que los supuestos están relacionados en la norma, sólo es cuestión de encuadrar los hechos concretos a los supuestos de ley, de manera que parece que no hay muchas complicaciones. No obstante, en cuanto a los dos elementos restantes que exige la ley para efecto de clasificar la información como reservada, es donde en verdad se debe hacer el test de prueba de daño, ya que se requiere una construcción debidamente fundada y motivada que pueda acreditarse que, de hacer pública la información, se estaría atentando contra el “interés público” protegido por la ley; además, es necesario demostrar que, de difundir la información, se estaría en el supuesto de causar un daño o perjuicio mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Lo anterior obliga a demostrar la construcción del daño presente, probable y específico, y aquí es donde radica el núcleo sustantivo del test de prueba de daño, que parece que en su aplicación concreta ha tenido muchos problemas de construcción, puesto que los sujetos obligados no han sabido hacer dicha construcción y, en el mejor de los casos, han reproducido un esquema de levantamiento de actas en el cual no se cumple a cabalidad con los tres elementos formales exigibles para reservar información a través de la prueba de daño.

Un aspecto digno de mencionar es el relativo a los periodos de reserva y al momento en que se extingue tal carácter. En efecto, según la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco, la reserva de información pública será determinada por el sujeto obligado a través del Comité de Clasificación y nunca podrá exceder de seis años, a excepción de los casos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista tal circunstancia, para lo cual deberá emitirse el acuerdo correspondiente. Ante el supuesto de que la información pública deje de considerarse como reservada pasará a la categoría de información de libre acceso, sin necesidad de acuerdo previo. No debemos olvidar que a toda información declarada como reservada, los sujetos obligados deberán expedir una versión pública en la que se supriman los datos reservados o confidenciales, y se señalen los fundamentos y motivaciones de esta restricción informativa, justificada en los términos de la Ley de Transparencia.

Por último, hay que destacar que la información pública no podrá clasificarse como reservada cuando se refiera a investigación de violaciones graves

de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. No obstante, será necesario realizar una versión pública cuando la información contenga datos personales ante el deber del resguardo de éstos.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. PONDERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El derecho de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 6° de la Constitución mexicana, pero este derecho puede ser limitado en virtud del interés público, de la vida privada y los datos personales; leyes secundarias deben desarrollar los supuestos en particular. A pesar de que la vida privada y los datos personales son límites al derecho de acceso a la información, también son derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, puesto que así lo dispone el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, que reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, la rectificación y cancelación de éstos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria, así como en la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y los datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.

Así, de surgir colisión entre el derecho de acceso a la información pública y los datos personales, es necesario que en cada caso concreto se haga un examen de ponderación a fin de determinar cuál de los dos derechos debe ceder, de manera que se armonicen los contenidos. Lo anterior ha sido perfectamente delineado por la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada titulada “Libertad de expresión, derecho a la información y a la intimidad. Parámetros para resolver, mediante un ejercicio de ponderación, casos en que se encuentren en conflicto tales derechos fundamentales, sea que se trate de personajes públicos o de personas privadas”. En ésta se dispuso que

la solución de este tipo de conflictos ameritará un ejercicio de ponderación entre los derechos controvertidos, a efecto de determinar cuál

de ellos prevalecerá en cada caso. Así, el interés público que tengan los hechos o datos publicados, será el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad, en donde el derecho a la intimidad debe ceder a favor del derecho a comunicar y recibir información, o a la libertad de expresión cuando puedan tener relevancia pública, al ser un ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta en una sociedad.

Lo anterior nos obliga a efectuar un examen de ponderación entre dos derechos fundamentales, pero qué características o elementos debe tener este test de ponderación. El propio Poder Judicial de la Federación ha estipulado que “cuando dos derechos fundamentales entran en colisión, se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o subprincipios siguientes: a) idoneidad, b) necesidad; y c) proporcionalidad”.

Ahora bien, los tres elementos o subprincipios anteriores han sido dotados del siguiente contenido: a) idoneidad, que es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el objetivo pretendido; b) necesidad, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin deseado y que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados; y c) el mandato de proporcionalidad entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado, esto es, que no se renuncie o sacrifiquen valores y principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer. Con lo anterior se pretende que el derecho o principio a primar debe ser, en la especie, aquel que cause un menor daño y el cual resulta indispensable privilegiarse, o sea, el que evidentemente conduzca a un mayor beneficio.

Un aspecto a considerar tanto en el test de prueba del daño como en el examen de ponderación es el relativo al interés público que tengan los hechos o datos publicados, y “el criterio de interés público debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva”. Por lo tanto, una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión. Luego, para

decidir si determinada información privada es de interés público en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, se requiere corroborar, en un test, la presencia de dos elementos: (i) una conexión patente entre la información privada y un tema de interés público; y, (ii) la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información privada y el interés público de la información.

A continuación dejamos constancia de una tesis en materia de procuración de justicia que tiene mucha relación con el tema de la seguridad ciudadana; su título es “Libertad de expresión. Interés público de la información relacionada con la procuración e impartición de justicia”; su contenido es muy esclarecedor al señalar que

si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las

autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo.

Lo anterior obliga a estar muy atentos sobre la información que debe formar parte de la opinión pública por ser de interés general, de manera que la información relacionada con la seguridad ciudadana no es por definición reservada.

CONCLUSIONES GENERALES

- Primera. La información que ha sido declarada como reservada debe haberse aplicado un test de prueba de daño.
- Segunda. La información reservada es durante un tiempo determinado.
- Tercera. El sujeto obligado que declare como reservada cierta información debe generar una versión pública de ella.
- Cuarta. De existir colisión entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, es necesario un examen de ponderación.
- Quinta. La confidencialidad de datos personales no es durante un periodo determinado, sino por periodos permanentes.
- Sexta. El sujeto obligado que declare información como confidencial en virtud de contener datos personales está obligado a generar una versión pública de ella.

- Septima. El test de la prueba de daño se desarrolla a partir de límites establecidos en la ley secundaria; en cambio, el examen de ponderación de dos derechos fundamentales tiene su origen en el marco constitucional.
- Octava. En el test de la prueba de daño se pretende determinar el daño presente, probable y futuro que podría generar la divulgación de cierta información; en cambio, con el examen de ponderación de dos derechos fundamentales se pretende establecer: idoneidad, necesidad y proporcionalidad para efecto de resolver cuál derecho prima sobre el otro en el caso particular.
- Novena. En el test de la prueba de daño, tratándose de la seguridad ciudadana, se determina reservar información relacionada con programas, acciones, estrategias y operativos, es decir, de manera general se reservan documentos de trabajo con el propósito de tener éxito en la prevención de los delitos; en cambio, el examen de ponderación de dos derechos fundamentales se determina cuál derecho fundamental debe ceder frente a otro por considerar que es el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido, porque resulta imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, y porque entre medios y fines implica que, al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado.
- Décima. En la declaración de información reservada es necesaria la aplicación del test de la prueba de daño en la que sea considerado el interés público, de manera que la información de seguridad ciudadana no es por definición reservada por disposición del superior jerárquico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ceberio Belaza, M. (2007, 9 de diciembre). Ciudadanos espiados por los ojos de las cerraduras. *El País*.
- Del Castillo Vázquez, I. (2007). *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas (el derecho a saber y la obligación a callar)*. Madrid: Civitas.
- Desantes Guanter, J. (2004). *Derecho a la información. Materiales para un sistema de la comunicación*. Valencia: Fundación COSO.
- Garzón Valdés, E. (2003, noviembre) Lo íntimo, lo privado y lo público. *Claves de la Razón Práctica*, núm. 137.
- Gómez Navajas, J. (2005). *La protección de los datos personales*. Madrid: Civitas.
- Gregorio, C. (2003, agosto). El equilibrio entre acceso a la información pública y autodeterminación informativa en las Reglas de Heredia. *Revista de Derecho Informático*, núm. 61.
- Hernández Delgado, V. (2007, septiembre). Referentes legales para un marco protector de datos personales en México. *Revista de Derecho Informático*, núm. 110.
- Martínez de Pisón Cavero, J. (1993). *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*. Madrid: Editorial Civitas.
- Martínez, P. (2007, 12 de diciembre). Ciudadanos de cristal. *El País*.

Normativa

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Lineamientos Generales de Clasificación de Información Pública.
- Lineamientos Generales de Protección de Información Confidencial y Reservada.

Políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales.

José Guillermo García Murillo*

En nuestra sociedad contemporánea, al delinear una política de Estado, necesariamente debe centrarse en el primer estándar valorativo del derecho, que es el orden, porque al existir un cumplimiento irrestricto a la legalidad, logramos que haya movimiento social en paz y se garantice la libertad, ya que todos nos encontramos bajo el imperio de la ley y su cumplimiento. Esto significa la armonización de nuestros intereses y necesidades al valor supremo del bien común.

En este contexto, nadie dudaría de que la seguridad pública forma parte fundamental del bienestar de una sociedad; un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo, ante la posibilidad de un Estado vulnerable que no cumple con la función de proteger y dar seguridad a sus pobladores, quienes tendrían que centrar gran parte de sus esfuerzos en la defensa de sus bienes y derechos. Esto propiciaría la aparición de las famosas guardias blancas de ciudadanos desesperados o inconformes, que, como sea,

* Abogado, egresado de la Universidad de Guadalajara, con maestría y doctorado en Derecho en la UNAM. Es egresado del Centro de Estudios de Defensa Hemisférica de la Universidad Nacional de la Defensa en Washington, donde cursó el programa de seguridad y defensa hemisférica. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara en la División de Estudios Jurídicos; miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel I; miembro de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística del Estado de Jalisco; director de la especialidad en Transparencia y Derecho a la Información del ITEI; director científico de la revista de Jure del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Colima; miembro del Centro de Tecnología Jurídica y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León; director del Instituto de Estudios Jurídicos de Jalisco y profesor invitado en distintas universidades de Europa y Sudamérica. Cuenta con numerosas publicaciones en materia de derecho de acceso a la información, Habeas data y protección de datos personales, denominaciones de origen, seguridad nacional y policología.

también rompen el orden preestablecido al generar la anarquía, de manera justificada o no, pero que refleja la incapacidad del Estado de asegurar la libertad y la paz social.

En seguida, debe plantearse el tema de la seguridad, pues esto significa que el cumplimiento de la ley es inexorable; suceda lo que suceda debe cumplirse de manera eficaz, y en términos de igualdad para todos. En esta visión de las cosas la obligación del Estado frente al derecho ciudadano consiste en salvaguardar la vida, la integridad, preservar las libertades, los derechos de las personas... Para ello, se aplica la política de seguridad pública en materia de prevención y combate al delito.

El Estado debe emprender acciones de defensa en contra de sus enemigos internos y externos, y utilizar la fuerza pública para combatir la delincuencia organizada y los delitos de terrorismo, tráfico de armas, de drogas, de personas, de flora y fauna, corrupción, secuestro y robo, y ahora transferencia ilegal de datos personales, destrucción de información pública, delitos cibernéticos y espionaje. La lista se vuelve cada vez más grande, por lo que se requieren cuerpos de seguridad pública organizados y capacitados con base en los principios de legalidad, honestidad, lealtad, eficiencia y eficacia, con una mayor coordinación.

El círculo virtuoso de las corporaciones de seguridad pública se centra en una excelente comunicación, en la cual la información que se transmita sea de calidad, oportuna, clara y objetiva, con el propósito de reaccionar de inmediato, lograr la confianza y la cooperación en las acciones; está demostrado que cuando la información es errónea o fuera de los tiempos oportunos, las acciones son dispersas y desorganizadas; ello pone en crisis la seguridad del Estado y lo hace más vulnerable. Ante tal situación, la población sufre las consecuencias.

Vivimos en la sociedad de la información, lo que significa que la búsqueda, la difusión y la recepción de la información han traído como consecuencia un desarrollo de nuestra comunidad, y la información constituye un derecho fundamental; sin embargo, en materia de seguridad no todo puede transparentarse; hay datos cuya reserva debe mantenerse, porque, de revelarse, se pone en riesgo la vida de la población o la seguridad del Estado.

En todo caso hay excepciones, porque el derecho humano a la información debe coexistir con los demás derechos humanos: el derecho a la vida, el honor, la intimidad, la vida privada, el derecho a la propia imagen y a la paz. La coexistencia entre todos los derechos fundamentales equivale a decir que ninguno de ellos debe sacrificarse en aras de otros.

Solo debemos advertir que las reservas de información no pueden ser totales o absolutas, se deben considerar reservas parciales, por asunto y temporalidad, las cuales tienen que ser precisas; hay que evitar que sean incompletas, desbalanceadas o tendenciosas.

En el derecho mexicano se encuentran previstas las restricciones al derecho a la información y están enunciadas explícitamente en los artículos 6°, 7°, 3°, 16 y 130 de la Constitución. En el artículo 6°, el límite está implícito en lo referente a los ataques a la moral, los derechos de terceros, o que se provoque algún delito o perturbe el orden público. En el artículo 7°, el límite concierne al respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En el 3°, mediante el análisis en *contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios de raza, religión, grupos, sexos o individuos. El 16 nos habla de la protección de los datos personales.

El artículo 130 nos hace reflexionar en cuanto a que los ministros de culto no podrán, en actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o de sus instituciones; estos es, la libertad de expresión y el derecho a la información tienen límites importantes, pues se debe asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros, así como proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en estos juicios categóricos; también admiten restricciones para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional y el orden público.

El derecho a la información en el concepto mismo de la legalidad establece límites importantes: a) la moral pública (establecida en el artículo 2° de la Ley de Imprenta de 1917 y en los distintos delitos de ultraje a la moral, corrupción de menores, y provocación o apología del delito de los distintos códigos penales). Especialmente, la protección de grupos vulnerables, niños y jóvenes. Al respecto, nuestros operadores del derecho tienen un carácter

variable en cuanto a la noción de las buenas costumbres y de la moral pública, incluso la Corte deja a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados contrarios a la moral y a las buenas costumbres. Tanto es así que se estipula conceptualmente que la moral no es un concepto exacto y de reglas fijas, por lo que el juez puede interpretar lo que se entiende por obsceno u ofensivo. Aún más, el concepto es el medio moral que debe servir de norma y guía al juez en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión un medio técnico preciso que lleve a resolver sin posibilidad de error lo que de modo legal debe conceptuarse como obsceno; b) la seguridad nacional; c) el orden y la seguridad pública; y d) la salud pública.

Debemos recordar que las libertades contenidas en el derecho a la información pueden entrar en colisión con los derechos a la intimidad y el derecho al honor y la reputación, en particular este problema se plantea cuando se trata de personajes de la vida pública, pero puede haber libertad de recibir información siempre y cuando exista un interés general, que pueda ser afectado por hechos, actividades y manifestaciones que conllevan a la vida privada; sin embargo, toda invasión a la vida privada debe estar sometida a control judicial; dicho de otro modo, las propias limitaciones que existen frente al derecho a la información resultan indispensables para garantizar el Estado de derecho en que vivimos.

En virtud de lo anterior, la restricción a dicho derecho afecta de manera directa la información clasificada como confidencial o como secreto de Estado, ya que ésta no puede darse a conocer al público en general por medio de la difusión ni permitirle el acceso a aquel particular que la solicite. El Estado tiene el derecho de negarla sin incurrir en responsabilidad y, además, goza del derecho de sancionar a aquellas personas que hayan puesto en circulación este tipo de información o a cualquiera que la haya dado a conocer.

El derecho a la información, como los demás derechos, es *prima facie*; prevalece hasta que se contrapone a otro tan importante como aquél; estamos ante un caso difícil en el que hay un conflicto de derechos y uno tiene que predominar sobre el otro. La protección de la información confidencial del Estado pretende garantizar la seguridad nacional. Si el derecho a la información se contrapone a la seguridad nacional, ésta prevalece sobre aquél; por lo tanto, los secretos de Estado y la información confidencial imponen un límite

al derecho a la información. Ahora bien, la información confidencial puede estar relacionada con:

- Cuestiones exclusivas y directamente relacionadas con el Estado. Información que éste posee relativa a él mismo. A esta clase de información confidencial se le conoce como “secretos de Estado”.
- Información vinculada a la sociedad, con la colectividad en su conjunto.
- Información que posee el Estado sobre los ciudadanos en particular.

El que la información sea confidencial y, por lo tanto, no pueda ser publicada ni difundida tiene un objeto distinto, pero de igual importancia, para cada uno de los casos mencionados; a saber: el objetivo que pretende el Estado para el primer caso es proteger el bien jurídico denominado “seguridad nacional”, esto es, la defensa de éste, así como sus instituciones y con ello el Estado de derecho.

Se suele vincular la protección de la información confidencial con la defensa de la seguridad nacional. Desde este enfoque, se hace referencia a los poderes federales y estatales para garantizar la discreción sobre los denominados “secretos oficiales” o “secretos de Estado”.

Para algunos autores europeos, como Wallach y Jordi Bonet, la noción de seguridad nacional ha de ser más amplia que la simple defensa nacional y de los secretos relacionados con ella –como el ejército, la armada, planos, informes y documentos secretos de la Secretaría de Guerra–; debería incluir a todas las materias que pudieran “afectar a la nación, incluyendo no sólo la defensa, sino también la política exterior y asuntos económicos”. Para estos autores, la seguridad nacional está vinculada a la defensa del Estado y también a la política externa que tenga ese Estado en relación con los demás e incluye, como parte de la seguridad nacional, el secreto y la confidencialidad sobre la información económica relevante para éste. La información concierne a estos tres puntos puede ser catalogada como “secreto de Estado” y, por lo tanto, este último tiene el derecho de no permitir el acceso a esa información y prohibir que por cualquier medio se dé a conocer.

Estamos de acuerdo con los autores antes citados en cuanto a que el concepto de seguridad nacional debe abarcar no sólo el aspecto de defensa, sino políticas externas y económicas de un Estado, así como la defensa de integridad territorial, ya que la difusión de información relativa a estas materias, como manifestaciones cualificadas y concretas, puede poner en peligro la seguridad del Estado mismo.

Respecto al segundo caso, el Estado tiene por objeto salvaguardar la organización social y proteger la seguridad pública. Esto se dirige en especial a la protección de los individuos contra todos aquellos peligros susceptibles de amenazar su vida o integridad física. Los intereses que pretende amparar son esencialmente para la sociedad, desde el momento en que el individuo es el punto de partida de su desarrollo, e implican que su defensa pueda comportar la adopción de medidas jurídicas más estrictas de las que se deriva el mantenimiento del orden público; abarca la defensa del orden y la prevención del delito. La protección del orden público supone la defensa de las leyes, lo que se traduce en la necesidad de asegurar el buen y correcto funcionamiento de las instituciones del Estado. Esta formulación del orden público implica que las medidas jurídicas que se adopten deben dirigirse, primero, al mantenimiento de la paz y el orden sociales y, segundo, al intento de asegurar el bienestar general de la sociedad.

El bien jurídicamente tutelado para el tercer caso es la intimidad, el honor, buen nombre, bienes u otros intereses de las personas; esa información es mantenida en la confidencialidad, protege derechos ajenos, es decir, los derechos de los ciudadanos considerados. Para ello, el Estado debe tomar las medidas necesarias para impedir que, por medio de la divulgación de información que se encuentra en manos del Estado, pueda ser conocida por nadie más que el individuo directamente involucrado.

Existen situaciones en que es difícil saber si lo que se está protegiendo es la seguridad nacional o la pública, como en el terrorismo, que pone en peligro la integridad de la sociedad y también la estabilidad de las instituciones del Estado. En estos casos no es tan importante determinar qué es lo que se pretende proteger al mantener la información como confidencial; lo relevante es que en efecto exista una razón de Estado, que pruebe que cierta información no se difunde porque pondría en peligro cualquiera de los bienes jurídicamen-

te tutelados y para evitar un abuso por parte del Estado en el uso que le dé a la información confidencial; por ejemplo, que éste se niegue a dar información apelando que es confidencial.

Vale la pena hacer una precisión: las razones de Estado no deben confundirse con razones políticas, económicas o sociales, que sólo beneficien a ciertas personas o autoridades para lograr la permanencia en el poder; por ello, es delicado justificar la existencia de información confidencial y es conveniente establecer con claridad qué se debe considerar como información confidencial para evitar cualquier abuso por parte del Estado; un ejemplo: el Estado está eximido de responsabilidad al no proporcionar información a la sociedad en el supuesto de que mañana hubiese una devaluación, ya que el efecto que se pretende producir con ella ya no se generaría porque toda la gente compraría dólares, lo que provocaría una gran caída del sistema financiero que pondría en peligro a toda la sociedad y al Estado mismo. En este ejemplo, el Estado puede negarse a dar la información, incluso si un día antes le preguntara un reportero al secretario de Hacienda si pretende devaluar el peso, éste tiene la facultad de negarlo a pesar de que sea verdad. Si demandáramos al secretario de Hacienda por violación al derecho a la información, su argumento sería que era información confidencial, un secreto de Estado que no podía revelar. En última instancia, queda en manos del Poder Judicial decidir si se trataba de información confidencial o no, y sobre la base de esto condenaría al funcionario o lo absolvería.

Es necesaria la existencia de cierta información confidencial y de secretos de Estado, porque evidentemente protegen algunos bienes jurídicos necesarios para el desarrollo y la integridad del Estado mismo, pero también es preciso tratar de delimitar qué información está comprendida en este rubro “confidencial” o “secreto de Estado” para evitar una manipulación de la información por parte de las autoridades, así como el abuso de la facultad que tienen de no proporcionar la información clasificada de esta manera.

La Ley Federal de Radio y Televisión establece que no se podrán transmitir noticias, mensajes o propagandas de cualquier clase contrarios a la seguridad del Estado o el orden público; también queda prohibido divulgar, interceptar o aprovechar los mensajes, noticias o informaciones que no estén destinadas al dominio público y que se reciban por medio de los aparatos de

radiocomunicación. Dicha ley considera que constituye infracción las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público.

En síntesis el derecho a la información debe cubrirse en dos dimensiones: máxima publicidad en la transparencia de los recursos públicos y secrecía en la reserva y confidencialidad. Ese es el bien jurídico tutelado por el Estado.

CEREMONIA DE CLAUSURA



De izquierda a derecha

Diputado José Luis Munguía Cardona

Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso del Estado de Jalisco

Ernesto López Portillo

Director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC

Pedro Vicente Viveros

Consejero del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco

Rosana Ruiz Sánchez

Coordinadora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

RELATORIA

En este apartado, presentamos las conclusiones del simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco por panel.

PANEL. MANO ÚNICO POLICIAL

- Hay que apostarle al cambio; Jalisco está en condiciones envidiables, porque está iniciando un gobierno y eso permite programar a mediano y largo plazo y apostarle a los resultados.
- Se debe apostar a la reingeniería de los cuerpos policiales.
- Apostar al trabajo unido de sociedad y gobierno en materia de seguridad pública.
- Trabajar con la supervisión de la ciudadanía y con base en los esquemas legales y de derechos humanos.
- Todo esfuerzo es benéfico.
- Los retos para el mando único policial en Jalisco son:
 - Homologar prestaciones (más de cien municipios no cotizan en Pensiones del Estado ni en el IMSS para sus policías).
 - Homologar salarios.
 - Capacitación unificada.
 - Sentido de pertenencia.
 - Incrementar el reclutamiento.
 - Mantener controles disciplinarios y de confiabilidad.
 - Desarrollar los instrumentos y las estrategias para fortalecer los derechos humanos y laborales de todos los elementos que integran las corporaciones policiacas.
 - Fortalecer la visión institucional: mejoramiento integral de los cuerpos de seguridad estatal-municipal (formación, profesionalización y capacitación) y sinergia eficaz en los ámbitos locales atendiendo y siguiendo el interés comunitario.

- La profesionalización y la carrera policial brinda las bases necesarias para un proceso de profesionalización a fin de superar una imagen adecuada a la figura policial que lo eleve a un nivel de lo que representa: una institución que responde a la principal y actual demanda ciudadana: la seguridad integral y ciudadana.
- Los beneficios de contar con un mando único policía son:
 - Contar con una estrategia integral para la prevención del delito entre dos niveles de gobierno (estatal y municipal) de mando único.
 - Incrementar el despliegue operativo en municipios del estado (19 regiones operativas).
 - Combatir la corrupción desde una sola perspectiva.
 - Establecer una línea de mando.
 - Fortalecer la prevención y persecución del delito entre las policías preventivas e investigadora.
 - Generar una serie de estrategias y prácticas de coordinación y también de homologación de funciones, procedimientos y manuales.
- La seguridad pública es un derecho humano y como tal debe protegerse, respetarse y garantizarse por parte de las instituciones del Estado de manera coordinada; esto nos obliga y legitima la implementación de programas necesarios que considere el Poder Legislativo y que puedan dar los resultados suficientes de forma operativa y práctica para garantizar y proteger esos derechos humanos.
- No existe alguna razón o fundamento jurídico para calificar de inconstitucional la propuesta de mando único policial.
- Hablar del derecho de la sociedad no deja fuera los derechos de quienes integran las instituciones policiales.
- No se puede pasar por alto que tenemos que regir y ejercer los derechos humanos en nuestro país, entendidos desde perspectivas y directrices de principios constitucionales rectores, como la progresividad, la universalidad y la interdependencia, principios que operan y son aplicables para la integración de un programa denominado mando único, que busca el fortalecimiento, el progreso y el dotar de estructuras más

eficientes que protejan de una forma más clara y decidida el derecho humano a la seguridad pública.

- Comprender y continuar el debate en términos de riesgo: la coordinación entendida como hace dos décadas terminó en retórica discursiva y en deterioro estructural de las instituciones y mayores índices de criminalidad.
- Al Estado corresponde la obligación de brindar a sus gobernados/as seguridad de manera responsable, sin el pretexto de encauzar sus acciones limitando libertades o permitiendo el abuso de los agentes públicos encargados de las tareas de protección a las instituciones.
- El planteamiento original de un mando único policial es un planteamiento híbrido con resultados de solución de corto y mediano plazo.
- Las acciones en los estados donde se está planteando esta reformulación y reingeniería institucional no deben llegar demasiado tarde.
- Se debe atender el planteamiento de reingeniería y las causas multifactoriales del delito.
- Aplicación irrestricta de la ley conforme a derecho; hay un principio de conformidad a la experiencia internacional en diversos ámbitos: quienes son los encargados de hacer respetar la ley, tienen también que respetarla, y hay consecuencias para quien no la respete en ambos lados.
- La seguridad ciudadana y los derechos humanos se complementan y condicionan entre sí para garantizar en el ciudadano una percepción de tranquilidad y paz, que se refleja en una confianza ante las instituciones gubernamentales.
- El mando único policial no es una nueva estructura policial, sino una parte de la política de Estado que, en un sentido amplio, pretende regular todas las actividades que contribuyen a alcanzar la integridad y los derechos de las personas para preservar sus libertades, el orden y la paz social. No se debe confundir una estrategia, como la de mando único policial, con la política de seguridad pública, que es más amplia.
- La propuesta del mando único policial o mando único de Jalisco determina los lineamientos para establecer el Convenio de coordinación,

colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única, cuyo objetivo es la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando denominado la Fuerza Única Jalisco.

- Se deben adecuar las funciones de la policía según las necesidades que se demandan establecer y desarrollar a la par de su profesionalización, habilidades en el uso de la mediación y supervisión en la forma de actuar de los integrantes de la corporación.
- La implementación en Jalisco del mando único policial puede abonar a obtener mejores resultados en seguridad pública, estrategia que puede ser perfeccionada con apoyo de la teoría interagencial, que debe ser evaluada en su oportunidad; las autoridades han asumir públicamente su compromiso de informar con oportunidad y transparencia a los ciudadanos sobre el proceso de su implementación y los resultados obtenidos.
- Adoptar el concepto de seguridad ciudadana y abandonar en definitiva el de seguridad pública permitirá orientar los recursos humanos y financieros de nuestro estado hacia la prevención de la violencia y el delito, y no como sucede hoy: a la reacción.
- Los ciudadanos deben involucrarse en los temas de seguridad y justicia, y participar en la coproducción de seguridad, que implica la corresponsabilidad en la construcción de espacios de convivencia y desarrollo libres de violencia.

PANEL. DESAFÍOS EN JALISCO EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

- Incluir de manera explícita en nuestro marco normativo federal, estatal y municipal el concepto de seguridad ciudadana.
- Construir en el Plan de Desarrollo del Estado de Jalisco una visión clara de la seguridad ciudadana; además, que en este documento se consideren, entre otros aspectos, los siguientes:
 - Un diagnóstico de la situación en el estado respecto de los ámbitos que integran la seguridad ciudadana.

- A partir de lo anterior, se construyan objetivos, metas, estrategias y acciones con una visión integradora de las dimensiones de la seguridad ciudadana.
- Precisar los perfiles de los profesionales que se requieren para atender la demanda de la sociedad de fortalecer la seguridad ciudadana.
- Crear y fortalecer las licenciaturas y posgrados de seguridad ciudadana, que preparen profesionales que, como mínimo:
 - Contextualicen la seguridad ciudadana y la violencia.
 - Apliquen la tecnología en la identificación, sistematización, evaluación y georreferenciación de factores de riesgo.
 - Propongan y generen alternativas de gestión y colaboración policial.
 - Diseñen, ejecuten y evalúen políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Promover la investigación científica alrededor del tema de seguridad ciudadana.
- Generar la cultura de seguridad ciudadana.
- Fomentar la coproducción de la seguridad a partir de la participación ciudadana; resulta fundamental reforzar la formación, estructura y organización de los consejos ciudadanos, que tendrán la función principal de permear la visión de seguridad ciudadana.
- Diferenciar la seguridad ciudadana del desarrollo humano y de las políticas sociales universales.
- Hay un déficit de inteligencia y contrainteligencia, es decir, no tenemos un sistema de inteligencia y contrainteligencia consolidado en el sistema de seguridad pública en Jalisco.
- El déficit de cooperación internacional y los desafíos de una política de seguridad son globales.
- El crimen transnacional organizado no respeta fronteras ni soberanías nacionales y, por lo tanto, ningún país, ningún Estado-nación, independientemente de su capacidad de generación de riqueza, de su poder militar, tiene las capacidades para prevenir y reprimir con eficacia y eficiencia estos nuevos desafíos; de esta manera, se impone la coopera-

ción internacional y hay un área de oportunidad muy importante que se ha dejado de lado y se ha descuidado.

- La política de seguridad, como política pública, debe ser sometida a un sistema de control y evaluación; para ello, se deben generar y crear indicadores.
- Los mecanismos de control y sobre todo de evaluación existentes dejan mucho que desear.
- Muchas veces se parte de una concepción reduccionista de la seguridad pública y se le identifica con las instituciones policiales.
- La seguridad pública va más allá de las instituciones policiales; es un sistema: el Sistema Nacional de Seguridad Pública, consagrado desde diciembre de 1994 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PANEL. POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE
CUENTAS Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

- La transparencia es una política pública, mediante la cual se decide qué información se va a publicar para tener una comunicación con el ciudadano.
- El acceso a la información no es una política pública; es un derecho fundamental establecido en el artículo 1º constitucional, por medio del cual existen mecanismos para acceder a la información pública. Rango constitucional en congruencia con los derechos internacionales.
- La seguridad nacional es una excepción al derecho de la información y a las políticas de transparencia, ya que no necesariamente tiene que estar reñido a esto: existe diversa información de seguridad nacional que puede brindarse a los ciudadanos y que nos permite a todos tomar decisiones informadas.
- Toda la información es pública de conformidad con el numeral 6º de nuestra Carta Magna; por excepción, la información es reservada.

- El Plan Nacional de Desarrollo, en sus ejes denominados “Gobierno cercano y moderno y México en paz”, establece que debe garantizarse a la ciudadanía el acceso a la información y la protección de datos, así como promover la transformación institucional de los policías y de cada uno de ellos por medio de la transparencia y la rendición de cuentas; esto acerca más a la ciudadanía.
- El tema de transparencia existe, pero nadie hace nada.
- Los servidores públicos están obligados a generar información para la ciudadanía; sin embargo, no se debe dar toda la información; en la parte conducente de seguridad pública, el tema de transparencia no debe estar separado.
- Las instituciones de seguridad pública en este proceso están obligadas a cuidar y velar por la secrecía de información, en cuanto:
 - A la protección de datos personales de la ciudadanía (detenidos, testigos, víctimas), como domicilio y teléfono, que propician que una persona pueda ser identificada.
 - A los datos personales de los policías federales y sus funciones, ya que al brindar la información se pone en riesgo al elemento y a su familia.
- Debe prevalecer el orden; con ello se garantiza la libertad del ciudadano y una condición de seguridad, certeza jurídica, paz social, libertad e igualdad; sólo así podemos decir que vivimos en un Estado garante de derecho y de justicia.
- La fisura que existe del derecho con la realidad, la falta de comunicación, no responde con el mundo del deber ser.
- En materia de transparencia, existe una ley federal y leyes locales; sin embargo, debe crearse una ley general en función de la Constitución y de la garantía constitucional.
- Estipular en la norma federal y en las locales la obligación de los poderes Judicial y Legislativo de que transparenten la información, tal y como se encuentra establecida la obligación para el Poder Ejecutivo.
- La información de seguridad pública puede confluir para que los ciudadanos nos volvamos coadyuvantes de la seguridad de una comunidad.
- Es necesario entendernos y comunicarnos para poder construir una política pública de transparencia y acceso a la información.

- Formular normas para tener una mejor convivencia: resulta necesaria la seguridad pública, pero también una mejor ciudadanía.
- La ciudadanía y el Estado, como responsable de la seguridad pública, pueden construir con información un proceso de seguridad común.
- La ley federal y las leyes estatales de transparencia establecen una ponderación de la prueba del daño; el tema de la seguridad nacional debe ser acotado, especificado, explicado y tener una ponderación del beneficio de hacer pública la información con el riesgo de que ésta se pueda poner en detrimento de la seguridad pública del estado; en esa línea ha de ser construida una nueva cultura entre los profesionales de la transparencia y los de la seguridad pública.
- El Estado debe brindar información necesaria que permita conocer quiénes son nuestros policías para que los ciudadanos vuelvan a confiar en ellos y se genere credibilidad en la función que ejercen.
- La transparencia ayuda mucho para construir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, basada en información que no necesariamente pone en riesgo la seguridad pública, pero sí mejora la seguridad ciudadana.
- Mejorar la seguridad ciudadana radica en que el ciudadano se involucre en la toma de decisiones importantes.
- La lejanía de los ciudadanos de la seguridad pública se ha acrecentado por la falta de información.
- Los árbitros en materia de transparencia deben acercarse a conocer las inquietudes de las fuerzas de seguridad pública y a la ciudadanía; esto, con el fin de conocer, diseñar políticas de información que mejoren la seguridad pública, y construir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.
- La información que ha sido declarada como reservada debe habersele aplicado un test de prueba de daño.
- La información reservada es por un tiempo determinado.
- El sujeto obligado que declare como reservada cierta información, o como confidencial por contener datos personales, está obligado a generar una versión pública de ésta.

- De existir colisión entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, es necesario un examen de ponderación; no el de prueba de daño.
- La confidencialidad de datos personales no es por un periodo determinado, como la información reservada, sino por periodos permanentes.
- El test de la prueba de daño se desarrolla a partir de límites establecidos en la ley secundaria; en cambio, el examen de ponderación de dos derechos fundamentales tiene su origen en el marco constitucional.
- En el test de la prueba de daño se pretende determinar el daño presente, probable y futuro que podría generar la divulgación de cierta información.
- En el examen de ponderación de dos derechos fundamentales se pretende determinar: idoneidad, necesidad y proporcionalidad para efecto de resolver cuál derecho prima sobre el otro en el caso particular.
- En el test de la prueba de daño, tratándose de la seguridad ciudadana, se determina reservar información relacionada con programas, acciones, estrategias y operativos, es decir, documentos de trabajo; esto, con el fin de tener éxito en la prevención de los delitos.
- El examen de ponderación de dos derechos fundamentales determina cuál derecho fundamental debe ceder frente a otro, por considerar que es el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido, porque resulta imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, y porque entre medios y fines implica que, al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado.
- En la declaración de información reservada es necesaria la aplicación del test de la prueba de daño y que el interés público sea considerado; así, la información en materia de seguridad ciudadana no es por definición reservada por disposición del superior jerárquico.

Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco, se terminó de imprimir en noviembre de 2013 en Prometeo Editores, Libertad 1457, Guadalajara, Jalisco, México.

Esta edición consta de 1,000 ejemplares.

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual por: Angelina Vallín Gallegos, edición; Juan Carlos Campos Herrera, recopilador; Brígida del Carmen Botello, corrección de estilo; Omar Alejandro Hernández Gallardo, diseño, diagramación e infografía; Jonatan Iván Orozco Serrano, Olga Lidia Martínez García, Lourdes Ivett Covarrubias Treviño, fotografía; José Mariano Isaac Castañeda Aldana, José Antonio Macías Islas, Claudia Guadalupe Anaya Ortega, diseño de forros.

La publicación de este libro se financió con recursos del PIFI2012.

«El libro que el lector tiene en sus manos es una aproximación inicial a una de las políticas públicas instrumentadas para hacer frente al complejo fenómeno de la violencia delincuen- cial en México, y en específico en Jalisco. La necesaria respues- ta por parte del Estado para intentar dotar a Jalisco de un mayor ambiente de seguridad se materializó en la adopción del man- do único policial como un intento de crear un estado de fuerza unificado, lo cual trae implicaciones que es necesario conocer para dilucidar mejor los alcances y las limitaciones que tendrá esta acción de gobierno en la relación que la sociedad tiene con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Este libro es, además de un texto de referencia académica, la muestra documental del trabajo de tres instituciones torales en la vida democrática de Jalisco: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la Universidad de Guadalajara y el H. Congreso del Estado, que, de manera coordinada, contri- buyeron a que el 15 de octubre, en la sede del Poder Legislati- vo, se realizara el simposio Retos de Seguridad Ciudadana y Mando Único Policial en Jalisco, con el cual se buscó someter al escrutinio público la política que lleva el mismo nombre.»

DIPUTADO JOSÉ LUIS MUNGUÍA CARDONA