

**PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

Instituto de Investigaciones Legislativas

*Apuntes Legislativos*

35

**MODELO DE POLICÍA Y  
REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Supervisión de edición: Lic. Alfredo Sainez Araiza  
Diseño y edición de interiores: Lic. Alicia Zamarripa Álvarez

LX LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO  
© Por esta edición: Instituto de Investigaciones Legislativas  
Plaza de la Paz Núm. 77 Tercer Piso  
Centro. 36000. Guanajuato. Gto., México  
Tel. (473) 102-00-00 extensiones 6075 y 6080

Primera edición, 2009-04-15  
Año 5, Número 35

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ISBN: 970-9784-00-5

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>Presentación</b>	1
<b>1. El Modelo de Policía de Proximidad. Una breve aproximación</b> <i>Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa</i>	3
1.1. Introducción	3
1.2. Conceptos	3
1.3. Marco de referencia	5
1.3.1. Breve referencia histórica	5
1.3.2. La policía comunitaria	
1.3.3. Principios del policía comunitario	6
1.3.4. Elementos esenciales del policía comunitario	8
1.3.5. Componentes centrales	8
1.3.6. Objetivos de la policía comunitaria	9
1.4. Diferencia con el Modelo Tradicional o de Reactivo	10
1.5. Actividades del Policía Comunitario	10
Referencias	12
<b>2. La ilegitimidad de las reformas constitucionales de seguridad pública y justicia penal</b> <i>Adrián Avellaneda Hernández</i>	17
2.1. Introducción	17
2.2. Los límites pétreos implícitos del Poder Constituyente	18
2.3. La Seguridad Pública y el Sistema de Justicia Penal	20
Conclusiones	24

<b>3. La Seguridad Pública en Textos</b> <i>Gloria del Carmen Hernández Morales</i>	27
--	----

<b>Anexos:</b>	30
----------------	----

- I. Acuerdo por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del Estado de Guanajuato
- II. Acuerdo para la Transición a la Oralidad en la Justicia Penal del Estado de Guanajuato
- III. Toma de protesta a los Integrantes de la Comisión Estatal para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública

## Presentación



### Junta de Gobierno y Coordinación Política

Dip. José Gerardo de los Cobos Silva  
 Dip. Antonio Chávez Mena  
 Dip. José Fernando Manuel Arredondo Franco  
 Dip. Daniel Olaf Gómez Muñoz  
 Dip. Dulce María Badillo Moreno

### Presidencia del H. Congreso

Dip. José Ramón Rodríguez Gómez

### Secretaría General

Lic. Arturo Navarro Navarro

### Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. José Jesús Pérez Cázares

### Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

Lic. Alfredo Sainez Araiza

### Departamento de Estudios Jurídicos y Parlamentarios

Lic. Alicia Zamarripa Alvarez

### Departamento de Estudios Sociopolíticos

Lic. Jonathan Hazael Moreno Becerra



La función principal del Estado es brindar seguridad a los ciudadanos. En la época moderna, Carlos de Secondat, en su obra clásica, *Del Espíritu de las Leyes*, escribió que "la libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro."

Al respecto, la seguridad pública en México como imperativo legal elevó su *status* a política pública de Estado en 1994, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de ese año, la reforma de adición al artículo 21 de nuestra Carta Magna, donde se signa -hasta nuestros días- la necesidad de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinen para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Asimismo, mandata que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Compartiendo estos propósitos, *Apuntes Legislativos* da la bienvenida al Maestro Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa, que en el marco del Convenio entre el Instituto Estatal de Ciencias Penales de la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, plantea con ¡Pluma Libre!, rigor académico y metodológico un modelo de policía comunitario distinto al implementado en nuestro país, a fin de valorar su pertinencia. En este contexto de colaboración, se transcribe de manera literal, el discurso pronunciado por el diputado José Ramón Rodríguez Gómez, presidente del Poder Legislativo del Estado.

Por otra parte, teniendo como finalidad analizar la última reforma judicial en materia de seguridad pública y justicia penal, *Apuntes Legislativos* da la bienvenida al jurista Adrián Avellaneda Hernández, quién con ¡Pluma Libre!, cuestiona la legitimidad de esta reforma.

En la Sección de la Biblioteca “José Aguilar y Maya” se presentan textos afines al tema de la seguridad pública, mismos que nuestros lectores pueden consultar.

Finalmente, se anexan el Acuerdo por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del Estado de Guanajuato; el Acuerdo para la Transición a la Oralidad en la Justicia Penal del Estado de Guanajuato; y el acto de toma de protesta a los Integrantes de la Comisión Estatal para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública.

### ***Atentamente***

***Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo***

***¡Pluma Libre!***  
*Compártenos lo mucho que sabes...*

**¡Participa!**

Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG Plaza de la Paz No. 77, Tercer Piso, Colonia Centro, Guanajuato, Gto., C.P. 36000, teléfonos. 01(473)102-0000 extensiones 6075 y 6080

E-mail: [jcazares@congresogto.gob.mx](mailto:jcazares@congresogto.gob.mx)  
[asainez@congresogto.gob.mx](mailto:asainez@congresogto.gob.mx)  
[azamarripa@congresogto.gob.mx](mailto:azamarripa@congresogto.gob.mx)  
[jhmoreno@congresogto.gob.mx](mailto:jhmoreno@congresogto.gob.mx)

## 1. El Modelo de Policía de Proximidad. Una breve aproximación

*Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa<sup>1</sup>*

### 1.1. Introducción

El pasado 2 de marzo del año en curso, se suscribió un convenio de colaboración entre el Gobierno del Estado y el Congreso del Estado con el objetivo de realizar actividades conjuntas de investigación, docencia, difusión y extensión de la cultura jurídica, así como intercambio de información que se haga necesaria para realizar los trabajos que se deriven de dicho convenio. Cabe mencionar que, el desarrollo de estos trabajos corresponderá al Instituto de Investigaciones Legislativas y al Instituto Estatal de Ciencias Penales. Entre las acciones a realizar, se encuentran las de realizar investigaciones conjuntas y estudios jurídicos específicos, así como la de celebrar conferencias, coloquios, simposios, talleres, cursos, diplomados, entre otros.

El esfuerzo de ambos poderes por realizar actividades académicas conjuntas, que reditúen en mejores leyes y estrategias en beneficio de la población es pertinente y sensato, toda vez que existen temas del más alto calado que requieren de la atención de expertos. Una de las asignaturas pendientes, consiste en la elaboración y adecuación de las normas estatales que se derivan de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal y de seguridad pública.

No es el objeto del presente ensayo hacer un análisis exhaustivo del contenido de dicha reforma, pero sí abordar un tema propio de la seguridad pública. En particular, se pretende presentar un modelo de policía distinto al implementado en nuestro país. Exponer sus rasgos o características. Para ello se ha desarrollado un marco conceptual a efecto de proporcionar un sustento metodológico en torno a esta institución.

La situación que atraviesa el país en materia de seguridad pública, nos obliga a realizar esfuerzos por encontrar orientaciones o soluciones aplicadas en otros países y hacer un esfuerzo por valorar su pertinencia en nuestro entorno. El tratamiento del delito y de las conductas antisociales requiere del diseño de medidas y estrategias de carácter multidisciplinar.

### 1.2. Conceptos

El policía comunitario es un modelo de policía que tiende a mejorar la calidad de vida de la comunidad a partir de un accionar plenamente integrado al ámbito social del que forma parte. Las características de ese espacio social conforman las demandas que van dando perfil a dicha policía.

La policía comunitaria es una forma distinta de enfocar las labores policiales. Con este modelo se pretende que el policía tenga una más íntima relación con los ciudadanos de la zona en la que presta su servicio. Es una policía que se adelanta a los problemas, prestando

---

<sup>1</sup> Egresado de la Maestría en Ciencias Jurídico-Penales que imparte la Universidad de Guanajuato y Director General del Instituto Estatal de Ciencias Penales.

un servicio de calidad. Pretende que los vecinos vean en el policía a un funcionario que contribuya en la solución de sus problemas cotidianos y no como un funcionario a las órdenes de la administración, cuya función primordial es sancionar sus conductas.

La policía comunitaria corresponde a un modelo de policía propio de un Estado democrático. Concebida fundamentalmente como un servicio social. Se hace hincapié en la responsabilidad compartida en cuanto a la seguridad, por parte, no sólo de la policía y otras instituciones, sino de los ciudadanos en general. Se parte de la necesidad de propiciar la prevención del delito, con capacidad de previsión y una intervención educadora para revertir las situaciones que podrían alterar la paz social.

El modelo de comunitario se orienta hacia el trabajo social, como base para el acercamiento cordial con la población. Lo anterior, permite contribuir a la sensibilización de la sociedad en relación a la prevención del delito.

Este modelo es eficaz en la reducción del temor social, así como para la detección y prevención de la delincuencia menor y problemas de desorden callejeros. Es además, un modelo que restaura la confianza de la población en la policía, e indirectamente, en el Estado.

Es importante tener presente que no cualquier experiencia de acercamiento con la comunidad es, técnicamente, policía comunitaria. El abuso de la utilización del concepto, para cualquier tipo de experiencia que de una manera u otra involucre a la policía y la comunidad, ha contribuido prácticamente a vaciar la expresión de contenido concreto.<sup>2</sup>

Este modelo de policía, parte del objetivo de realizar la detección de problemas, la implementación de alternativas de solución y seguimiento de resultados de todo aquello que afecte de manera directa o indirectamente a la seguridad pública, a través de un acercamiento y comunicación directa con la comunidad. Al mismo tiempo persigue la integración progresiva de la policía a la comunidad ejerciendo el rol de la mediación para la solución de conflictos relacionados con la seguridad.

En ese sentido, podemos decir que la policía de proximidad tiene como **finés específicos** los siguientes:

- Mejorar la calidad de vida de las colonias, barrios o sectores.
- Aumentar el grado de responsabilidad de los ciudadanos.
- Cambiar la percepción de la población respecto a la policía.
- Mejorar la confianza y credibilidad de la policía.
- Ser un enlace estratégico entre el gobierno y la ciudadanía.
- Identificar y solucionar los problemas de la comunidad.

---

<sup>2</sup> GOLDSTEIN, Herman; The New Policing: Confronting Complexity, National Institute of Justice, Research in Brief, diciembre 1993.



- Atender los problemas y las preocupaciones de la población.
- Asignación de oficiales a un vecindario o comunidad.
- Lograr la identificación y aceptación del policía por los usuarios a través de una constante comunicación, actitud de servicio y trabajo en beneficio de la comunidad.
- Reducir la sensación de inseguridad pública.

Vistos los objetivos del nuevo modelo y las variables sobre las que pretende actuar, la policía de proximidad supone un conjunto de características particulares que pasamos a detallar.

### 1.3. Marco de referencia

#### 1.3.1. Breve referencia histórica

Se considera que el primer esquema de policía comunitario surgió de las investigaciones empíricas sobre el sistema penal norteamericano en la década de 1950.<sup>3</sup> A partir de sus primeras implementaciones en la década del 70, los postulados del policía comunitario se adoptaron rápidamente en los Estados Unidos de Norteamérica. De ahí se expandieron a Inglaterra y luego a los restantes países de Europa y Asia.<sup>4</sup>

Este modelo aparece y se extiende rápidamente en Canadá y Europa a partir de la década de los ochenta. En América Latina aparece en los años 90, acompañando algunos de los procesos de reforma policial de la región.<sup>5</sup>

No obstante, con antelación se han desarrollado cambios o innovaciones, ya que la necesidad de reformar el modelo de policía fue percibida desde hace más tiempo. Durante el siglo XIX se percibió una corrupción generalizada en los cuerpos de policía. Lo anterior, llevó a una serie de investigaciones y propuestas de reforma que derivaron en las recomendaciones de la Wikersham Commission, creada por el Presidente Hoover en 1929, y que significó el nacimiento de un nuevo modelo de seguridad y policía.

En la actualidad, los intentos por reformar a la policía son influidos, en primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales.<sup>6</sup> La

<sup>3</sup> DE LA BARRA COUSIÑO, Carlos Rodrigo. "Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas", en: *Programa Policía y Sociedad Democrática, Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios para el desarrollo (CED)*, Santiago de Chile. Web Site: <http://www.policiaysociedad.org/Publicaciones/cuaderno30.htm>

<sup>4</sup> MONTBRUN, Alberto. "Policía y seguridad pública: modelos en marcha", en: *LA LEY - Gran Cuyo, Año VI, N° 1, Febrero 2002. Escuela de Gobierno. Universidad Juan Agustín Meza. Instituto de Asuntos Políticos, Jurídicos y Legislativos*. Web Site: <http://www.escueladegobiernoujam.org/e/html/institutos/apjl/articulos/13.htm>

<sup>5</sup> CHINCHILLA M, Laura. Policía de Orientación Comunitaria. "Una adecuada alianza entre Policía y Comunidad", en: *Diálogos sobre convivencia ciudadana. Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 13, 14 y 15 de Octubre de 1999*. Web Site: <http://www.iadb.org/sds/doc/2108spa.pdf>

<sup>6</sup> FRÜHLING, Hugo. Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto? en: *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile*. Web Site: <http://www.cesc.uchile.cl/policiacomunitaria.pdf>

concepción de la función de la policía en un estado democrático está ligada al modelo de Policía Comunitario.<sup>7</sup>

En una sociedad democrática y moderna, el policía constituye el vértice de la pirámide de auto-protección social y puede ser un generador de conciencia cívica.

### 1.3.2. La policía comunitaria

Existen diversas denominaciones para este modelo de policía, se le ha llamado policía de la comunidad, policía de proximidad o policía de la localidad. Aunque el más utilizado es el de policía comunitaria.

Este modelo implica una reversión profunda en la forma de concebir a la policía. La policía comunitaria parte de las siguientes **premisas**:

- La policía comunitaria es una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva asociación entre la comunidad y su policía. Está basada en la premisa de que ambos, policía y comunidad, deben trabajar en conjunto para identificar, priorizar y resolver los problemas actuales como por ejemplo delitos, drogas, temor al delito, desorden social y decadencia barrial, con el objetivo de mejorar la calidad de vida en la zona.
- La policía comunitaria requiere del compromiso extendido a la totalidad del departamento de policía –personal operativo y administrativo– de asumir esta filosofía. Así mismo, requiere incorporar esta forma de concebir su función en sus labores cotidianas, equilibrando la necesidad de mantener una respuesta policial inmediata y efectiva al delito individual, con el objetivo de explorar nuevas iniciativas proactivas encaminadas a resolver problemas antes de que estos ocurran.
- La policía comunitaria se basa en el establecimiento de oficiales de policía como agentes descentralizados en zonas asignadas en forma permanente, donde ellos cuenten con la autonomía suficiente para operar como solucionadores locales de problemas, trabajando directamente con la comunidad y haciendo de sus comunidades lugares más seguros donde vivir y trabajar.
- La policía comunitaria es evaluada por la comunidad. Este es uno de los factores más importantes en el diseño de este modelo de policía. Por ello, se deben diseñar e instrumentar los mecanismos a través de los cuales la población emitirá su opinión del servicio recibido.

### 1.3.3. Principios del policía comunitario

Este modelo se sustenta en los siguientes **principios**<sup>8</sup>:

**Una filosofía y una estrategia organizacional.** La policía comunitaria implica una base filosófica de cómo debe ser y actuar la policía. Desarrolla y explica los concretos

---

<sup>7</sup> MUT GARCÍA, Juan Miguel (Comisario de la Policía de Palma de Mallorca). "Policía de proximidad versus policía comunitaria", en: *Policía Municipal. Revista Técnico-Legislativa. España*. Web Site: [http://www.policiamunicipal-rtl.com/n524/n524\\_art02.htm](http://www.policiamunicipal-rtl.com/n524/n524_art02.htm)

<sup>8</sup> MONTBRUN, Alberto. Op. Cit.

mecanismos y herramientas para que esa filosofía pueda ser llevada a la práctica cotidiana del policía.

**Compromiso con el fortalecimiento de la comunidad.** La policía comunitaria parte del supuesto que la comunidad debe involucrarse en el delito y debe articular con ella las herramientas encaminadas a prevenir, contener y encauzar las conductas que generan el delito, así como acotar y reducir los daños que este ocasiona. La policía es una herramienta de la propia comunidad y por lo tanto no pueden estar separadas o aisladas.

**Policía descentralizada y personalizada.** Estos dos aspectos implican, por una parte, que los gobiernos locales (municipios) tienen un importante papel a desarrollar. Ello, toda vez que el delito sucede localmente y está inevitablemente asociado a contextos territoriales específicos de cada comunidad. Aunado a lo anterior, al personalizarse la relación del policía con el espacio territorial de actuación, se intensifica su conocimiento y comprensión profunda de la problemática sobre la que debe actuar, de los actores con los cuales debe trabajar y de los procesos que están teniendo lugar y que se desea contener, prevenir y reconducir, si son negativos y potenciar o auspiciar si son considerados valiosos.

**Solución proactiva de problemas inmediata y de largo plazo.** La solución de problemas es la justificación legitimadora de la existencia de una policía de tipo comunitario. Pero además, el modelo busca que la solución de problemas sea a largo plazo, en forma definitiva, que opere sobre las causas de la delincuencia y conductas antisociales, identificándolas y generando soluciones para su adecuado tratamiento y en las cuales se involucre la comunidad.

**Ética, legalidad, responsabilidad y confianza.** La formación de un policía profesional, con una fuerte autonomía en la toma de decisiones y con una tarea personalizada y acotada territorialmente. Lo anterior, implica una nueva relación con la comunidad, basada en el respeto, la confianza y la mutua interacción. Esto reclama un fuerte compromiso ético y con la legalidad.

**Ampliación de las tareas policiales.** En el modelo de policía tradicional, la función del policía generalmente se limita a tareas como patrullaje preventivo, rondín, parada fija, operativos de control de distinto tipo y apoyo a las tareas de la justicia. Si bien en el modelo de policía comunitaria, el policía sigue teniendo las mismas capacidades básicas de la policía tradicional, éstas se ven ampliadas con las tareas relacionadas con la organización de la comunidad en la prevención proactiva del delito, como son la organización del voluntariado, el trabajo con organizaciones no gubernamentales vecinales y de carácter específico, la mediación y facilitación, el contacto con otros organismos públicos, etcétera.

**Creatividad y apoyo a partir de las características locales.** No existen soluciones únicas para problemas sociales complejos. Las experiencias sociales no son reproducibles y lo que es útil en un lugar puede ser inconveniente y hasta peligroso en otro. De allí que la policía comunitaria busque el desarrollo de decisiones "a la medida" de las problemáticas locales concretas, apelando a la creatividad de los actores, buscando nuevas formas de abordar los problemas, generando alternativas diferentes a las tradicionales del arresto o el castigo.

**Cambio interno.** Se requiere de un nuevo diseño organizacional de la policía. Lo anterior, aunado al cambio de las modalidades de actuación de todo el departamento involucrado, es decir, personal operativo, administrativo y voluntarios.

### 1.3.4. Elementos esenciales del policía comunitario

El modelo de policía comunitaria moderna, se basa en los siguientes **elementos** que son esenciales<sup>9</sup>:

1. El modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario.
2. Promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta la percepción de la comunidad.<sup>10</sup>
3. Supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas.
4. Se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.
5. El enfoque en la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención, en lugar de la actuación meramente reactiva frente a las llamadas de la ciudadanía. Especial énfasis en la actuación destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía, y el reconocimiento de que la comunidad desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio.
6. El reconocimiento de que los cuerpos de policía tienen que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia.<sup>11</sup>

### 1.3.5. Componentes centrales

La policía comunitaria se caracteriza por la presencia de tres **componentes centrales** en su diseño. De acuerdo al Instituto de Policía Comunitaria del alto Medio Oeste, esos tres sus componentes centrales son:<sup>12</sup>

**Asociación con la comunidad.** El modelo parte de la convicción de que policía y comunidad deben trabajar juntas en el abordaje del delito y la disfunción y que la policía no puede, por sí, resolver los problemas que generan el delito.

<sup>9</sup> FRÜHLING, Hugo. Op. Cit.

<sup>10</sup> SHERMAN, Lawrence W., "The Police", en James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds.), *Crime, Center for Self-Governance*, San Francisco, 1995, pp.327-348.

<sup>11</sup> ROSENBAUM, Dennis P. "The changing role of the police: Assessing the current transition to community policing", en Jean Paul Brodeaur (ed.) *How to recognize good policing. Problems and issues* (Washington: Police Executive Research Forum, Washington D.C., 1998). p. 7.

<sup>12</sup>El instituto proporciona el entrenamiento y la asistencia técnica a las agencias y a las comunidades de la aplicación de ley a través de Iowa, de Minnesota, de Dakota del norte, y de Wisconsin. Algunos de los asuntos tratados incluyen el solucionar problemas de colaboración, dirección, ética, seguridad de la escuela, las quejas del ciudadano, y defensa de la patria, en: *Upper Midwest Community Policing Institute; Understanding Community Policing, mimeo, Saint Paul, MN, 2000*. Web Site: [http://www.umcpi.org/new\\_web\\_000016.htm](http://www.umcpi.org/new_web_000016.htm)

La asociación con la comunidad implica el desarrollo, por parte de la policía, de un proceso previo de mapeo y detección de actores relevantes, líderes sociales, grupos de interés de tipo general o especial y otros elementos de importancia para el conocimiento de la realidad donde actúa y para la construcción conjunta de relaciones creativas.

**Resolución de problemas.** La prestación del servicio de seguridad pública se sustenta en la idea de que la policía es un elemento articulador de las potencialidades de la comunidad en la resolución de problemas que generan delitos y conductas antisociales.

La idea central consiste en que la policía y la comunidad deben trabajar de manera conjunta en la identificación de las causas del delito y el temor que éste genera. Desarrollar soluciones de largo plazo y "a medida," con imaginación, inventiva, creatividad y la capacitación permanente.

El concepto de una policía orientada a la solución de problemas, ha dado lugar a la aparición de varias técnicas utilizadas activamente tanto por las policías que adhieren explícitamente a los modelos comunitarios como las que, aún girando bajo los modelos tradicionales, incorporan algunos aspectos de trabajo comunitario.<sup>13</sup>

**Cambio organizacional.** El paso de una policía del modelo tradicional a la policía comunitaria, implica un profundo cambio organizacional. Se requiere de una reingeniería integral de estructuras y procesos, en busca de generar organizaciones policiales flexibles, con capacidad de adaptación al cambio y con estructuras horizontales y en red.

### 1.3.6. Objetivos de la policía comunitaria

En primer término, la policía de proximidad no solamente se preocupa por actuar sobre variables tradicionalmente asociadas a su quehacer como lo son la delincuencia y el orden público, sino que incorpora otras, como la sensación de inseguridad, la calidad de vida de la población y la cohesión y solidaridad social<sup>14</sup>.

Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía debe incorporar a su quehacer **objetivos** tales como:

- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente en aquellos problemas que puedan incidir en la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Mejorar la sensación de seguridad en la población.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir efectivamente la comisión de delitos y conductas antisociales.

---

<sup>13</sup> GOLDSTEIN, Herman; Problem Oriented Policing, New York, McGraw Hill, Inc., 1990.

<sup>14</sup> CHINCHILLA M Laura. Op. Cit.

- Mejorar el control social sobre la actuación policial.

#### 1.4. Diferencia con el Modelo Tradicional o de Reactivo

Los policías, al igual que otros agentes sociales, se enfrentan diariamente a problemas concretos para los que la simple aplicación de la ley no ofrece respuesta. Esto es muy frecuente en esa tenue frontera que delimita el ámbito de lo privado y lo público. Las discusiones entre vecinos, los malos tratos en el seno de la familia, la indigencia, la vagancia, los atentados al medio ambiente, los peligros, los riesgos, entre otros conflictos, son campos en los que el policía recibe una creciente demanda social y para los que el sistema penal sólo es útil a partir de determinado nivel. El Policía Comunitario tiene como objetivo fundamental intervenir en la solución, intermediación o erradicación de los problemas de la comunidad.

En las sociedades modernas no basta con que el policía sea un representante del Estado, un agente de la autoridad, ni con que sea un buen defensor de la ley. En el modelo tradicional o reactivo se concibe a la policía bajo esta premisa. En cambio, el Policía Comunitario además es percibido como un factor de integración social, como un miembro más de la comunidad trabajando profesionalmente desde esa misma colectividad.

La sociedad en su conjunto con sus problemas de orden político, ético, social y económico contribuye al crecimiento de la criminalidad. En tal sentido, es necesaria la adopción de un nuevo modelo integral, por medio del cual sociedad y policía adecuadamente articuladas identifiquen y busquen soluciones a los problemas.

En este contexto, el tema de la seguridad pública responde a la necesidad de contar con programas integrales de prevención del delito. Por ello, es indispensable que la labor de Gobierno cuente con una visión y una estrategia integral que se traduzca en acciones policiales de tipo preventivo y que además contribuya a erradicar las causas del delito.

Es tarea del gobierno garantizar la seguridad de las personas. No obstante, la sociedad debe organizarse para trabajar conjuntamente con las autoridades y así mejorar la seguridad en los municipios.

Los gobiernos municipales son los más cercanos a la población. Por tanto, están en mejor posición para instrumentar acciones que involucren la participación social.

El policía comunitario es un factor de integración social. Al estar en contacto directo con la comunidad le permite trabajar de manera conjunta con ésta para el mejoramiento de la seguridad pública.

#### 1.5. Actividades del Policía Comunitario

En este apartado, de manera enunciativa no limitativa, se señalan algunas de las actividades que deberá realizar la policía comunitaria. Dichas **actividades** consistirán en:

- Organizar a los vecinos y tener reuniones periódicas con ellos para la detección de problemas en la comunidad y la búsqueda de soluciones conjuntas.

- Patrullaje de vigilancia a pie.
- Llevar un registro de toda situación anormal que observe en su recorrido.
- Reportar las deficiencias en los servicios públicos.
- Detectar zonas de riesgo para hacer presencia y disuadir algún problema futuro.
- Alertar a los vecinos y a la autoridad encargada de la seguridad pública, de situaciones de anormalidad que observe en sus viviendas, colonia o sector.
- Coadyuvar en general con todas las instancias del gobierno municipal, estatal o federal para el respeto y cumplimiento de las leyes y reglamentos que norman la vida ciudadana.
- Intervenir en la mediación de los conflictos y sus ámbitos de resolución.

Cabe mencionar que, no existe un modelo único de policía comunitario pues cada país, en atención a sus circunstancias y necesidades, va creando sus propios esquemas. En este trabajo se enumeran aspectos que constituyen rasgos generales o comunes.

A partir de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la federación propone un nuevo modelo de policía y, entre otros aspectos, impulsa el policía de proximidad. Esperamos que este breve ensayo permita orientar de manera genérica sobre lo que implica contar con policías con un perfil de proximidad social.

## Referencias

CHINCHILLA M, Laura. Policía de Orientación Comunitaria. “Una adecuada alianza entre Policía y Comunidad”, en: *Diálogos sobre convivencia ciudadana. Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 13, 14 y 15 de Octubre de 1999.* Web Site: <http://www.iadb.org/sds/doc/2108spa.pdf>

DE LA BARRA COUSIÑO, Carlos Rodrigo. “Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas”, en: *Programa Policía y Sociedad Democrática, Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios para el desarrollo (CED), Santiago de Chile.* Web Site: <http://www.policiaysociedad.org/Publicaciones/cuaderno30.htm>

FRÜHLING, Hugo. Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?, en: *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.* Web Site: <http://www.cesc.uchile.cl/policiacomunitaria.pdf>

GOLDSTEIN, Herman; Problem Oriented Policing, New York, McGraw Hill, Inc., 1990.

GOLDSTEIN, Herman; The New Policing: Confronting Complexity, National Institute of Justice, Research in Brief, diciembre 1993.

MONTBRUN, Alberto. “Policía y seguridad pública: modelos en marcha”, en: *LA LEY - Gran Cuyo, Año VI, N° 1, Febrero 2002. Escuela de Gobierno. Universidad Juan Agustín Meza. Instituto de Asuntos Políticos, Jurídicos, y Legislativos.* Web Site: <http://www.escueladegobiernoujam.org/e/html/institutos/apjl/articulos/13.htm>

MUT GARCÍA, Juan Miguel (Comisario de la Policía de Palma de Mallorca). “Policía de proximidad versus policía comunitaria”, en: *Policía Municipal. Revista Técnico-Legislativa. España.* Web Site: [http://www.policiamunicipal-rtl.com/n524/n524\\_art02.htm](http://www.policiamunicipal-rtl.com/n524/n524_art02.htm)

ROSENBAUM, Dennis P. “The changing role of the police: Assessing the current transition to community policing”, en Jean Paul Brodeaur (ed.) *How to recognize good policing. Problems and issues* (Washington: Police Executive Research Forum, Washington D.C., 1998).

SHERMAN, Lawrence W., “The Police”, en James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds.), *Crime, Center for Self-Governance, San Francisco, 1995.*

Understanding Community Policing, mimeo, Saint Paul, MN, 2000. Web Site: [http://www.umcpi.org/new\\_web\\_000016.htm](http://www.umcpi.org/new_web_000016.htm)





**FIRMA DE CONVENIO** entre el Instituto Estatal de Ciencias Penales de la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado

Proyecto de intervención del Diputado **José Ramón Rodríguez Gómez**, *Presidente del H. Congreso del Estado de Guanajuato*

**Instituto de Investigaciones Legislativas**

*Patio del Palacio Legislativo, 2 de marzo de 2009, 10:30 hrs.*

**Muy buenos días:**

**Licenciada María Raquel Barajas Monjarás**

*Magistrada Presidenta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado*

**Licenciado José Gerardo Mosqueda Martínez**

*Secretario de Gobierno del Estado, en representación del Gobernador Constitucional  
Licenciado Juan Manuel Oliva Ramírez*

**Doctor Eduardo Romero Hicks**

*Presidente Municipal de Guanajuato*

**Licenciado Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa**

*Director General del Instituto Estatal de Ciencias Penales*

**Licenciado José Jesús Pérez Cázares**

*Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas*

**Agradezco también la presencia de:**

**Licenciado Gustavo Rodríguez Junquera**

*Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato*

*Mayor Carlos del Castillo*

**En representación del comandante de la Dieciséisava Zona Militar**

**Compañeras diputadas y diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado**

**Así como de los funcionarios estatales y municipales, que nos acompañan**

**Amigos de los medios de comunicación**

Toda política pública de Estado demanda la participación, coordinación, cooperación e intercambio de información de los Poderes Públicos entre los tres órdenes de gobierno.

La seguridad pública es una política de Estado, en virtud de que “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios”.

Comprometidos con estas tesis, los poderes públicos del Estado de Guanajuato, particularmente, la Secretaría de Seguridad Pública y el Congreso del Estado, a través del Instituto Estatal de Ciencias Penales y el Instituto de Investigaciones Legislativas, respectivamente, hemos suscrito un **CONVENIO** de colaboración para establecer las bases generales, que permitan llevar a cabo actividades conjuntas de investigación, docencia, difusión y extensión de la cultura en materia jurídica, así como el intercambio de información entre estas instancias.

Sin duda, la implementación efectiva y eficiente de la política de seguridad pública requiere del imperativo legal; es decir, de la armonización y el establecimiento de un marco jurídico que corresponda con las necesidades, expectativas y la nueva dinámica de la realidad social. Pero también, demanda el imperativo racional-burocrático necesario y suficiente en materia de recursos humanos, materiales y financieros, que fortalezcan y consoliden las actuaciones de las instituciones de seguridad, ciñéndose a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, con el firme propósito de garantizar una adecuada coordinación interinstitucional para poner fin a la impunidad, a la corrupción y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

Con la honrosa representación del Poder Legislativo del Estado, a nombre de mis compañeras y compañeros diputados de la Sexagésima Legislatura, celebro esta firma y refrendo de cara a la sociedad guanajuatense nuestro compromiso de asumir con ahínco y sentido de responsabilidad este Convenio. Pero sobre todo, contribuir con los actores políticos y sociales en el cumplimiento de la garantía de la seguridad pública de la población, fundamentalmente, con el gobierno del Estado la responsabilidad de “mantener un estado seguro, donde nuestras familias puedan transitar y sentirse seguras en sus bienes y en sus personas”.

**¡Enhorabuena!**

**¡Muchas felicidades!**

**Firma del Convenio de Colaboración para la realización de actividades conjuntas de investigación, docencia, difusión y extensión de la cultura jurídica en materia de seguridad pública**

*(Celebrado en el Patio del Congreso del Estado de Guanajuato, el 2 de marzo de 2009)*



Licenciado José Jesús Pérez Cázares  
Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas



Licenciado Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa  
Director General del INECIPE



Firma del Convenio de Colaboración



Diputado José Ramón Rodríguez Gómez  
Presidente del Congreso del Estado



## 2. La ilegitimidad de las reformas constitucionales de seguridad pública y justicia penal

**Adrián Avellaneda Hernández\***

*“Quien pone la seguridad por encima de la libertad se arriesga a perder ambas”.  
Benjamín Franklin*

### 2.1. Introducción

Los límites a la reforma constitucional es un tema siempre vigente en el derecho constitucional, ello es así por las posibles arbitrariedades que pueden cometer los órganos detentadores del poder mediante las modificaciones a la Constitución.

El presente ensayo tiene como finalidad analizar la última reforma judicial en materia de seguridad pública y justicia penal, en lo concerniente a las figuras de delincuencia organizada, arraigo y régimen laboral policial. Partiendo siempre del principio de que el Poder Revisor no puede estar por encima del Poder Constituyente Originario, siempre en la idea que el anterior es el Poder Constituyente con plena legitimidad para cambiar el sentido de la Constitución en lo que ve a sus aspectos fundamentales, pues el Poder Revisor, (mal llamado Constituyente Permanente), carece de legitimidad toda vez que el pueblo no lo ha elegido para cambiar el contenido esencial del pacto social “la Constitución”.

En el presente estudio, trataré de defender la tesis de que esta reforma es ilegítima y por tanto está fuera de la Constitución de 1917 que nos rige, porque atentan contra varios de los valores consagrados por el Poder Constituyente de 1917 como lo es: la libertad, la igualdad, la legitimidad y la democracia.

En un principio consideré, titular el ensayo “¿se encuentra el Poder Revisor por encima del Poder Constituyente?”, pues estudié también que debería ser “la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales”, finalmente esboqué el presente título, considero que la ilegitimidad, nos lleva a analizar si las reformas constitucionales son válidas o no, independientemente si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia por su inconstitucionalidad, pues solo ella, podría hacerlo, sin embargo cabría preguntarnos si tenemos la obligación como ciudadanos de cumplir con una norma ilegítima. Es decir, la reforma de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 73 y 123 de la Constitución, ¿es lo que el pueblo soberano quiso plantear?, o dicho de otra manera, realmente el poder soberano que es el pueblo, ¿mandató al Poder Revisor, para que planteara estas reformas?, o planteado desde otra perspectiva, ¿el Poder Revisor se encuentra facultado para ello? A partir de estas preguntas, trataré de argumentar si nuestra norma suprema está debidamente reformada.

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.M.S.N.H., en Morelia, Michoacán. Alumno de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo. Universidad Iberoamericana León. Actualmente laborando como asesor parlamentario del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXXI Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo.

## 2.2. Los límites pétreos implícitos del Poder Constituyente

En principio abordaré la idea de soberanía, como afirma Hermann Heller, es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”. En contraposición a la idea de soberanía hereditaria de los monarcas, surge, la idea de soberanía del pueblo, precisamente con la independencia de los pueblos, de los Estados absolutos, y esto da nacimiento a los Estados Democráticos de Derecho. Las Constituciones mexicanas de 1814 y 1824, establecían en sus primeros artículos la consagración de soberanía y de independencia, la Constitución de 1857 y la actual de 1917, se ocupa de la idea de soberanía después de las garantías individuales, concretamente el artículo 39 de nuestra Constitución señala “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Este concepto, está fundado en el ideal de libertad, ésta no puede florecer donde se abusa del poder, por esto el poder del soberano debe detener al poder del gobierno, la libertad es el medio para alcanzar por el pueblo a través de los hombres el anhelo de la felicidad, esta voluntad se logra justamente en esa capacidad del pueblo, de ser éste, quien sea el último que decida sobre lo que afecta la vida de la nación.

Cuando nos referimos al Poder Constituyente, nos referimos a lo que la doctrina constitucional distingue, como Poder Constituyente Originario y órgano revisor de la constitución, es decir, el Poder Constituyente, es aquél que fue convocado o llamado por el pueblo para crear las normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico, en el cual se consagraron valores fundamentales que deberían regir a ese pueblo que decidió organizarse bajo una Constitución. El ministro Silva Meza atinadamente manifiesta en la sesión pública número 65, su inconformidad con el proyecto a resolver, señala de manera clara lo siguiente; “sí es factible impugnar el proceso de reformas constitucionales a través de la acción de inconstitucionalidad; en el caso concreto el decreto impugnado es una norma general y abstracta que se encuentra sub iudice, ya que no puede ser equiparada propiamente al texto constitucional, toda vez que sus efectos están sujetos a que haya cumplido tanto con los límites formales (la participación combinada del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales, y el cumplimiento del procedimiento riguroso, revestido de formalidades) como los materiales (respeto a los principios intocables que son la expresión de los valores fundamentales de la propia Constitución) que la propia norma fundamental prevé para su reforma”.<sup>15</sup>

Cuáles son los alcances entonces del Poder Revisor, éste último entendemos alude al órgano competente para reformar parcialmente la Constitución sancionada anteriormente por el Poder Constituyente. El ministro Genaro David Góngora Pimentel señala, “...el Congreso de la Unión y las legislaturas del Estado no actúan en ejercicio de facultades extraordinarias, sino en ejercicio de facultades ordinarias que emanan y son reguladas en el artículo 135 constitucional, la composición compleja del órgano es un requisito básico para reformar la

<sup>15</sup> Ministro Silva Meza manifestó su inconformidad. Acciones de inconstitucionalidad números 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia y Nueva Alianza en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez del artículo Único del Decreto por el que se reformaron los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se proponía: “ÚNICO.- Son improcedentes las presentes acciones de inconstitucionalidad.” Pagina 8.

Constitución, pero esta situación no le dota de un halo de infalibilidad”<sup>16</sup>, “... la Constitución no se reforma a sí misma, lo hace el Congreso de la Unión y las legislaturas locales como órganos constituidos, que están sometidos. Me parece que hay límites que la Constitución no establece expresamente pero que se deducen claramente como exigencias de la propia Constitución que imponen límites inmanentes o implícitos a la actuación del órgano reformador.”<sup>17</sup>

Que pasa cuando el Poder Revisor, modifica uno de los valores fundamentales consagrados por el Poder Constituyente, siendo éste último en quien se inhaló la soberanía del pueblo, donde se expresó su voluntad soberana, fue en el Poder Constituyente y lo mandató para que exteriorizara los valores fundamentales que quiso se establecieran en la Constitución, documento en el cual se consagró la forma de gobierno y los límites al poder del mismo.

De lo deducido hasta ahora, primero tendríamos que analizar los límites del Poder Constituyente y posteriormente los límites del Poder Revisor. Los límites del primero son los que la propia comunidad destinataria del poder que le otorga, los que a través de sus actos decidirán si producen o no un nuevo orden jurídico propuesto, orden jurídico que nunca puede vulnerar, ni establecer acciones a perjuicio del soberano “el pueblo”, pues éste le mandató un orden jurídico que le protegiera de las arbitrariedades del Estado.

¿Cuáles son los límites del Poder Revisor?, es evidente, que derivado de lo anterior, el Poder Revisor, no puede modificar los llamados límites implícitos o valores fundamentales, sólo puede modificarlos la voluntad soberana del pueblo, a través de un nuevo documento originario, estos límites se expresan muy claramente en el artículo 39 de la Constitución, en él, se establece de manera muy clara que el poder revisor se instituye para beneficio del soberano, es decir, el poder público que es el Poder Revisor, no puede modificar normas que afecten al pueblo, para que esto se modifique, el soberano tiene que mandar a sus representantes para tal fin. (Sin extendernos en el estudio, en este aspecto, para determinar hasta donde podría llegar el constituyente originario, tendremos que debatir más este punto en otra ocasión).

Las límites pétreos expresos o implícitos, establecen la prohibición para que el Poder Revisor de la Constitución, modifique determinadas normas constitucionales que expresan el contenido ideológico de misma, en éstas, se expresa la legitimidad de la voluntad soberana y la validez de la Constitución, estos límites encuentran consagrados valores y principios que el Poder Constituyente divinizó por mandato del pueblo.

La Constitución expresa el principio democrático, justamente a través de la soberanía popular. La democracia descansa sobre determinados valores, consagrados en la propia Constitución que son los que la legitiman, siendo la democracia uno de estos valores, la libertad y la igualdad son otros valores fundamentales que garantizan la democracia y que juntos constituyen la legitimación de la Constitución, la democracia expresa la validez del Poder Constituyente como forma de expresión no del Estado, sino de la voluntad del correcto soberano, el pueblo.

El orden creado por el soberano, sólo puede modificarse por él, a través del Poder Constituyente, entendiéndose por el orden creado, a la Constitución en lo que ve a los

<sup>16</sup> Voto particular que formula el ministro Genaro David Góngora Pimentel en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidas por los partidos políticos convergencia y nueva alianza.

<sup>17</sup> Idem. Página 4.

valores fundamentales de ésta, pues el valor de la Constitución se funda en estos límites pétreos, límites que reflejan la validez y legitimidad en las cuales se funda nuestra Norma Suprema de 1917.

La idea de que el soberano se autolimita, es imprecisa, el soberano limita al Estado Democrático de Derecho, más no su poder, limita el ejercicio de gobierno que le mandata a través del Estado, sin embargo, para que pueda cristalizarse esto, sólo es posible si el pueblo es libre, es decir, si se consagra como Estado Constitucional Democrático, si el ejercicio público a través del gobierno violentan esto, se estaría trastocando la soberanía popular y la vulneración del pueblo soberano.

En este orden de ideas, uno de los límites del Poder Revisor es lo relativo al régimen de los derechos fundamentales, el cual no puede ser limitado por éste, los derechos fundamentales existen para proteger la libertad, no para limitarla. Solo el pueblo, mediante el ejercicio del Poder Constituyente tiene la legitimación política, (¿hasta dónde? es una pregunta mas extensa para otro estudio) para restringir los derechos fundamentales, éste, no está sujeto a límites competenciales.

El régimen constitucional democrático encuentra en esta última, una condición necesaria, para garantizar los valores fundamentales que salvaguarda la Constitución. En la democracia se encuentra la legitimación de las elecciones, que deben ser libres, regulares y equitativas. Sin embargo, esto no garantiza la democracia expresada en la Constitución, el Constituyente planteó que ésta se consagrara como forma de vida, para transparentar el poder del pueblo soberano, pues se puede elegir un dictador por seis años, es decir, se elige un gobierno por determinado tiempo y si éste no tiene mecanismos democráticos de dirección, no se alcanza la democracia como forma de vida. La transición en el poder no es la democracia, sino parte de la democracia.

La democracia trae consigo la apertura de la vigilancia internacional de los organismos de derechos humanos como la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional, y esto, trae como consecuencia el propiciar el diálogo entre la sociedad y la comunidad internacional en la materia.

El sistema político actual en México presenta logros relevantes en la democracia electoral sin embargo, muestra extrema debilidad en la democracia sustancial, de manera que la violación a las garantías constitucionales es común.

### **2.3. La Seguridad Pública y el Sistema de Justicia Penal**

Actualmente, la inseguridad pública y el crimen organizado coexisten con las formas tradicionales de abuso a los derechos humanos, como son las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales, el empleo de la tortura como un sistema de investigación policial por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, tanto civiles como militares.

Nuestro Estado Constitucional Democrático está en crisis de inseguridad. A partir de 1994, el gobierno empieza a tomar decisiones, a afrontar la inseguridad y decide, como lo ha venido haciendo en años anteriores resolverlos a través de la ley, reformando la Constitución, creando el Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgando La Ley Federal contra la



Delincuencia Organizada, creando la Policía Federal Preventiva, integrada en su mayoría por militares, posteriormente creando la Secretaría de Seguridad Pública, y en la actual administración como culminación, fue creada la Agencia Federal de Investigación. Sin fundamento experimental alguno que lo justifique, los gobiernos de todos los partidos políticos han impulsado o avalado reformas legales encaminadas a incrementar las penas privativas de libertad.

Este Estado, en el que hoy vivimos, se le ha dificultado dar una respuesta racional a la genuina demanda popular de mayor seguridad, toda vez que se ha buscado dar respuestas mediáticas, de corto plazo y limitada a la actuación de los cuerpos policiales, o mediante las reformas a las leyes, con la finalidad de acallar la presión que el flagelo del crimen genera en amplios sectores de nuestra sociedad, esto es, se han dado respuestas de gobierno y no de Estado. Sin seguridad, no hay libertad, sin libertad no hay democracia. Como lo menciona Luis Recasens "La seguridad es también un valor. El rango de este valor de seguridad es inferior al rango de otros valores jurídicos -la justicia y los demás por ella implicados-", pero, "sin la realización del valor inferior, no cabe la posibilidad de que encarne el valor superior".<sup>18</sup>

El estado mexicano está centrando sus actividades básicamente en fortalecer las estructuras formales y aumentar penas establecidas por las leyes del país dedicadas a salvaguardar el orden y la paz social de manera coactiva más que preocuparse por preservar la integridad y los derechos de las personas, principio que para darse requiere de una probabilidad de la aprobación general de las normas emitidas, es decir, de preservar el consenso.

Pudieran hacernos pensar entonces, que con la reforma constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, vamos a reducir el índice de criminalidad y de inseguridad que priva en el país, que ésta, será la que por decreto elimine la inseguridad. Desde el discurso ideológico del Estado, prevalece el entendimiento de que la seguridad pública debe ser orientada por estrategias de intervención represivas. Nada más ficticio como esto. La política de seguridad pública debe buscar estrategias adecuadas, como respuestas racionales que tiendan a limitar la criminalidad en niveles mínimos tolerables por la sociedad como un todo.

El Doctor Sergio García Ramírez, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano que salvaguarda los derechos humanos internacionales, adecuadamente aborda este problema, el maestro anota; "En este punto se agita un falso dilema, que determina rumbos, acumula partidos y propicia soluciones contrapuestas. Es obvio que aquí se libra, una vez más, la batalla histórica entre la racionalidad y el autoritarismo, porque nadie en su sano juicio -en su sano juicio histórico, quiero decir- tragaría la rueda de molino de que para proteger los derechos fundamentales es preciso olvidar la seguridad, o de que para amparar la seguridad es necesario abolir los derechos humanos".<sup>19</sup>

Lo que en el fondo reclaman la soberanía popular, -entendida como el poder de los ciudadanos-, de la justicia penal es que haya menos delito, reclamo que la justicia penal tiene imposibilidad de satisfacer, ya que por su misma naturaleza es un sistema que actúa siempre después del delito cometido, y castigando solamente algunos de ellos. Los efectos

---

<sup>18</sup> Recasens Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1983, Págs. 618 y 619.

<sup>19</sup> La Reforma del Proceso Penal: Algunos Riesgos y Desafíos, Sergio García Ramírez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 48.

del “embudo” de la justicia penal<sup>20</sup> son los mismos en todos los países, porque lo que debemos de considerar es que la labor de lograr niveles reducidos de delito no es una tarea penal sino de política social, en la que el sistema de justicia penal participa como uno más de los elementos.

Lo que hoy se debate, es la incapacidad del Estado, para combatir el crimen organizado, la inteligencia del Estado a manera de mofa, ha sido rebasada, ante esta situación el Estado, da respuesta mediante un doble sistema de justicia penal, por un lado el que garantiza un trato igual al soberano de los siglos XIX y XX, y por otro, un sistema excepcional con garantías limitadas, bajo el argumento de combatir (según el Estado con formas oscuras de criminalidad), eficazmente a la criminalidad, es decir, afirma que se le acabo (al Estado) la racionalidad y la inteligencia, (por no decir la eficiencia y la técnica o tecnología). La pregunta es hasta cuando el sistema excepcional dejará de funcionar o se convertirá en el único modelo que al Estado Autoritario le convenga, para perseguir hoy a la presunta delincuencia organizada y mañana a los opositores organizados a este régimen.

En 1996 se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, creada para enfrentar dicho problema, pareciera pues que con ésta, el Estado tendría los elementos necesarios para acabarla, sin embargo, sucedió lo contrario la delincuencia organizada ha florecido, ahora llevan esta figura de corte autoritario al plano constitucional, contraviniendo el artículo 1º. Constitucional. Estas medidas orientadas a que, el Estado violente el orden jurídico en aras de perseguir y sancionar, trae consigo la abolición del régimen de garantías del sistema jurídico democrático, y por tanto pone al soberano en peligro grave y constante, pues existe el riesgo de que este sistema penal se utilice para derrocar al legítimo soberano “el pueblo”, y surja un nuevo Estado Totalitario.

La figura del arraigo, ahora consagrada por el Poder Revisor en el artículo 16 de La Constitución ya con anterioridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la había consagrado como inconstitucional, claro, evidentemente, la figura no se encontraba en nuestra constitución<sup>21</sup>, pues el Poder Constituyente no lo consagró, no solo porque en esa época no podríamos llamarle de esa manera, o no existiera, sino porque no fue su intención ya que no obedecía a los principios de independencia, la Constitución de 1917, es una inspiración de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y de la Declaración de Independencia Estadounidense de 1776, en éstas descansa, el espíritu filosófico del siglo XVIII, pues marca como ya lo mencionamos al principio de este ensayo, el fin del antiguo régimen y el principio de una nueva era de libertad. En la declaración se definen los derechos "naturales e imprescriptibles" como la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión. Asimismo, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. La Constitución de 1917 determinó que la detención del individuo se sustentara en una resolución judicial que determinara la existencia del delito, condicionante fundamental de la Carta Magna, para poder restringir el fundamental derecho de libertad, hasta que una sentencia resuelva otra cosa.

---

<sup>20</sup> Neubauer W. David. Las Cortes de América y el Sistema de Justicia Criminal. Editorial Pacif Grove.4ª. Edición. EE.UU, 1992. p. 27

<sup>21</sup> “Arraigo penal. El artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Acción de inconstitucionalidad 20/2003, 19 de septiembre de 2005, Tesis P. XXIII/2006. “Arraigo penal. El artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal”. Acción de inconstitucionalidad 20/2003, 19 de septiembre de 2005, Tesis P. XXII/2006.

La figura del arraigo, trastoca, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, proclamada por la ONU, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y por supuesto la libertad consagrada en la Constitución de 1917, es decir, la consagración de la división de poderes obedeció pues, a que la soberanía popular estableciera límites al Estado, mediante un sistema de gobierno con frenos y contrapesos, y aquí surge el centro o engranaje de la maquinaria constitucional, de ella se espera todo para salvaguardar la libertad de los ciudadanos.

Esta reforma degrada la más básica de las garantías que toda Constitución confiere a todos sus ciudadanos libres, precisamente, la de seguir siéndolo mientras no se justifique el encierro estatal por razones que hayan sido legítimamente acreditadas en un debido proceso judicial, hoy el arraigo ha sido argumentado y abordado, lo mismo por juzgadores, así como por el Poder Revisor, de que en realidad no es más que una “limitación a la libertad de tránsito” de los presuntos responsables, cuando sustancialmente es una medida de naturaleza penitenciaria, sin juicio previo. El artículo 7 de la Convención Interamericana (Pacto de San José de Costa Rica) establece en el inciso 4 la obligación de informar razones y cargos indicados a toda persona “detenida o retenida”, lo cual implica que la garantía no se limita a condicionar el procedimiento que un Estado le pudiere rotular legalmente como “detención”, sino que se extiende a toda restricción física de la libertad personal.<sup>22</sup>

Nuestro país ha girado en una dirección distinta de la prevista internacionalmente, y ha surgido un tema de interés global, pues este orden contempla ciertos valores y principios que han entrado en conflicto hoy con esta reforma de disposición nacional.

Varios tratadistas coinciden, en el retroceso que el Estado está teniendo, en el planteamiento de la política en materia criminal, Olga Islas señala; “En una región de peligro en la que las garantías constitucionales se miran como estorbo para el sistema de “justicia” penal.”<sup>23</sup>

El Dr. Sergio García Ramírez, preocupado por la toma de decisiones nos señala; “Dilapidamos los progresos. Actuamos con ligereza, muy costosa. Improvisamos emergencias. Pusimos la imaginación por encima de la razón.”<sup>24</sup>

La reforma al artículo 123 Constitucional, trastoca la libertad del derecho al trabajo, éste es un “derecho bifronte”, puesto que es un derecho social y un derecho a la libertad.<sup>25</sup> Es decir, se antoja difícil pensar que estos derechos existen, cuando la restricción en la reforma Constitucional del Poder Revisor, planteó la no reinstalación de los miembros de las instituciones policiales, aún, cuando la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación fue injustificada, vulnerando de manera clara la libertad de escoger el trabajo que cada persona prefiera o incluso de escoger si trabaja o no. El Poder Revisor vulneró los valores fundamentales de libertad e igualdad. Pues la libertad laboral, se encuentra en el derecho a la continuidad y estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe una causa justa. Podemos encontrar, en esta reforma la violación del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos,

---

<sup>22</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José).

<sup>23</sup> Islas de González Mariscal, “El desarrollo del derecho penal mexicano en el siglo XX”, en varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 811 y 812.

<sup>24</sup> La Reforma del Proceso Penal: Algunos Riesgos y Desafíos, Sergio García Ramírez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 57, 59.

<sup>25</sup> Sastre Ibarreche, Rafael, *El derecho al trabajo*, Madrid, Trotta, 1996, p. 89.

Sociales y Culturales (el llamado protocolo de San Salvador), que recoge el derecho al trabajo.

La libertad de ocupación o de trabajo, implica la posibilidad de que cualquier persona pueda desempeñar la actividad profesional que prefiere, y del derecho a la continuidad en el empleo, sin que el Estado o el patrón puedan separarlo injustificadamente, esto vulnera el artículo 5º. Constitucional, ya que el Poder Constituyente lo consagró, para proteger que la libertad del trabajo no pueda ser vulnerada ni siquiera contando con la voluntad del interesado.

## **Conclusiones**

Podría declarar ahora el Poder Revisor de la Constitución que México cesa de ser una federación, que ya no va tener una estructura democrática, que ya no va haber división de poderes, que se van a suprimir ciertos derechos humanos, las grandes decisiones de este país en realidad el soberano las dejara en manos de este Poder Revisor o tendrá que mandar un Constituyente específicamente para este fin, o ¿tendremos los ciudadanos que recurrir a un Constituyente Revolucionario?

No podemos tolerar reformas legales que no descansen en diagnósticos informados por el saber teórico y empírico, debemos plantear la resistencia civil para obligar al Poder Revisor, a invalidar las reformas que planteó, o a convocar a un nuevo Poder Constituyente para que realice reformas que precisamente con base en esos saberes, presenten escenarios racionales que garanticen la inexistencia de mayores riesgos contra los derechos fundamentales, al tiempo que incluyan dispositivos donde se perfeccionen los instrumentos de control a favor de su respeto.

La Constitución refleja lo que se ha llamado las decisiones políticas fundamentales, “el pacto social”, en este hay muchas normas, pero entre esas muchas normas, hay unas que tienen el mas alto valor histórico, político, jurídico y eventualmente filosófico, estas normas son el marco para recoger las grandes luchas históricas de una nación, las convicciones fraguadas, forjadas, formadas a lo largo de la historia a través de múltiples batallas.

El Poder Revisor no puede decidir de los temas que encarnan los principios y valores esenciales sobre los cuales reside nuestro orden constitucional, por ejemplo derechos humanos, división de poderes, estructura federal, control de los actos de autoridad, supremacía de la Constitución, sin esto, nuestra Constitución se desfigura, si se quiere tocar esto, no basta el Poder Revisor, para esto hay necesidad de someterse al pueblo, mediante la convocatoria de un Poder Constituyente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha afirmado, que la modificación de la Constitución se atribuye al Congreso en su calidad de “representante del pueblo” y, por ello, es una “función soberana” no sujeta a “ningún tipo de control externo”, sin embargo los ministros José Ramón Cossío y Juan Silva Meza señalan; “Tampoco comparto esta consideración en virtud de que si entendemos por soberanía la ausencia de toda sujeción a una voluntad externa —ya sea que esté plasmada en una norma o se trate de una cuestión de hecho—, el único momento soberano en términos de lo que aquí interesa es la celebración del Congreso Constituyente, que recibe el nombre de Constituyente Originario para distinguirlo del órgano revisor de la Constitución o “Constituyente Permanente”. Toda función realizada una vez que la Constitución ha entrado en vigor, sólo puede entenderse como realizada por órganos constituidos, por lo que en ningún caso esta “voluntad soberana” se extiende a los procedimientos y órganos establecidos en la norma creada por la misma, esto es, la norma constitucional. Tan no es una función soberana la de reformar y adicionar la Constitución, que ésta queda regulada en el artículo 135 constitucional; es decir, las reformas a la Constitución no se dotan a sí mismas de validez sino que la derivan del artículo citado y, si bien no tienen ninguna limitación en cuanto a su contenido, las mismas no pueden ser emitidas sino mediante los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución Federal”<sup>26</sup>, los ministros dejan muy en claro que la reforma a la norma suprema sea de forma o de fondo no es una función soberana del Poder Revisor y nuestro mas alto tribunal tendrá que analizar mediante el control formal como material, si estas reformas se ajustan a nuestro pacto social.

Los limites del Poder Constituyente Originario, obedecen a la condición fundamental de legitimidad democrática, pues hasta el momento el Estado, nos ha demostrado incompetencia para contener el delito, la violencia y el temor, sus instituciones son constitutivas de estos factores, así como de prácticas violatorias de derechos. Hoy nuestro país ha derramado demasiada sangre por la impunidad que existe, los últimos diez años representan quizá el mayor caos de nuestra historia contemporánea.

No es suficiente que una política garantice seguridad. Si ésta no genera justicia, ni adhesión a las leyes y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, es una política que no cumple con su cometido. La seguridad tiene que ir de la mano de la justicia y el estado de derecho. Las políticas que no responden a esta necesidad no son congruentes con la normatividad que regula el respeto a los derechos de la población.

Las reformas constitucionales a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 73 y 123 en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, realizadas por el Poder Revisor, vulneran de manera clara los valores fundamentales o limites pétreos implícitos establecidos en nuestra Constitución por el Poder Constituyente, este Poder Revisor se arrogó facultades que no le fueron conferidas, por la soberanía popular.

La idea central de la vulneración de los legítimos intereses de la soberanía popular, por parte del Estado, nos debe llevar a analizar, lo que según Locke determinaba “el pueblo estaba mas dispuesto a sufrir que a comprometerse en acciones de rebeldía contra el gobierno” y lo que señaló la Declaración de la Independencia Norteamericana, en donde Jefferson mantuvo que “la experiencia ha demostrado que la humanidad esta más dispuesta a sufrir que a

---

<sup>26</sup> voto de minoría que formulan el ministro José Ramón Cossío Díaz y el ministro Juan N. Silva Meza en relación con el recurso de reclamación 361/2004-pl, derivado de la controversia constitucional 104/2004. Paginas 9 y 10.

corregir dicha situación por sí misma, aboliendo las formas a las que esta acostumbrada". Es claro que las manifestaciones de los autores se referían a establecer los límites del derecho.

Hoy debemos hacer un alto en el camino y valorar el derecho a la resistencia, pues como lo señala John Rawls, en su Teoría de la Justicia, la desobediencia civil es aprobada o legítima, cuando la ley se aparta de la justicia, la población puede resistirse a sujetarse a la misma, Rawls señala de manera precisa "La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas del pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas"<sup>27</sup>.

El derecho a la resistencia, lo encontramos en la máxima expresión de soberanía popular, cuando el ejercicio de gobierno se aparta de los mandamientos de la Constitución. Hoy, cuando el Poder Revisor ha destruido y desnaturalizado lo mandatado por el poder Constituyente, estaríamos hablando que el pueblo de nuestra nación está en pleno derecho de resistencia, sobre todo si la Suprema Corte de Justicia de la Nación no asume un rol de trascendencia en este planteamiento, que modifique lo actuado por el Poder Revisor. La desobediencia civil tendrá que hacerse presente.

---

<sup>27</sup> John Rawls, Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica. 1997. P. 17.



### 3. La Seguridad Pública en Textos

**Gloria del Carmen Hernández Morales\***

En este número de Apuntes Legislativos la Biblioteca “José Aguilar y Maya” se complace en ofrecer a nuestros lectores 4 ejemplares, que versan sobre el tema de la seguridad pública.

El primero de los ejemplares es de la Colección “Derechos del Pueblo Mexicano” México a través de sus Constituciones Tomo XVI, coeditado por la Cámara de Diputados y Senadores de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa, el cual encontramos el texto constitucional vigente; así como comentarios al artículo 21 por parte del jurista Sergio García Ramírez. El artículo 21 es una de las normas básicas del sistema penal mexicano; alude al principio de legalidad judicial: *nulla poena sine iudicio* y, por lo mismo *nulla poena sine iudex*. Se refiere, enseguida, a dos instituciones centrales del régimen penal mexicano: Ministerio Público y Policía Judicial. Por otra parte, de igual relevancia establece un sistema de seguridad pública, al amparo de las reformas constitucionales de 1994. La división de poderes y de funciones constituye uno de los rasgos centrales del moderno Estado de Derecho; así, el poder contiene o modera al poder y se instituye a favor del individuo un equilibrio a través de frenos y contrapesos. Se trata en suma, de proteger al hombre en su compleja relación con el Estado. El tema de la seguridad pública es un asunto político de primer orden, que figura a la cabeza de los tópicos más preocupantes en el desarrollo de las campañas electorales, ya que influyen seriamente en el crecimiento de la delincuencia y transformaciones de la criminalidad. Es importante advertir que la seguridad pública, en el sentido en que ahora la entendemos, apareja la existencia y persistencia de condiciones de vida social que auspicien razonablemente el desarrollo individual y colectivo. A su vez, esto implica certeza y positividad de las obligaciones y los derechos de los particulares, en un marco de paz y tranquilidad debidamente sustentado por acciones liberadoras y justicieras de la sociedad y del Estado. En rigor garantizar la seguridad como intangibilidad de bienes y disfrute de derechos es la misión nuclear del Estado, la explicación genética del poder político: la primera cláusula del hipotético contrato social contendría la renuncia al ejercicio de ciertos derechos naturales en aras de la tutela pública de los bienes más preciados de los contratantes.

El segundo de los ejemplares es el Tomo XII de la colección arriba mencionada. En este tomo encontramos en primer término la iniciativa de reforma de varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Presidente de la República el 5 de diciembre de 1994. Incluye de igual forma el Dictamen de la Cámara de Senadores presentado en la Sesión del 16 de diciembre del mismo año y el Debate de la Cámara de Senadores del día 17 de diciembre.

El tercer texto es el Tomo XXI de la Colección en comento, en el cual podemos consultar las Tesis de Jurisprudencia en materia constitucional del artículo 21, relativas a las sanciones penales y administrativas, la acción penal, concursos de delitos, la seguridad privada, la seguridad pública y la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

---

\*Jefe de Departamento de la Biblioteca “José Aguilar y Maya”

El cuarto ejemplar, “Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. Once estudios en materia de Seguridad Ciudadana en México”, es una coedición de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, en donde los Coordinadores Luis González Placencia, José Luis Arce Aguilar y Metzli Álvarez, apuntan que la virtud del texto radica en los marcos teóricos y metodológicos que, desde distintas perspectivas, los científicos mexicanos están aplicando para entender el fenómeno de la inseguridad, así como los resultados que han obtenido para proponer soluciones del mismo. El texto reúne once estudios realizados en diversos espacios del país, bajo cuatro enfoques:

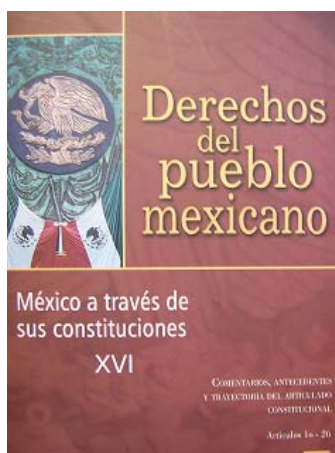
El primero de estos enfoques se centra en el levantamiento de datos a través de grandes encuestas, lo que supone el diseño de muestras, instrumentos de medición y protocolos de análisis.

El segundo es de naturaleza más social y busca indagar en las relaciones sociales las respuestas al problema de la inseguridad.

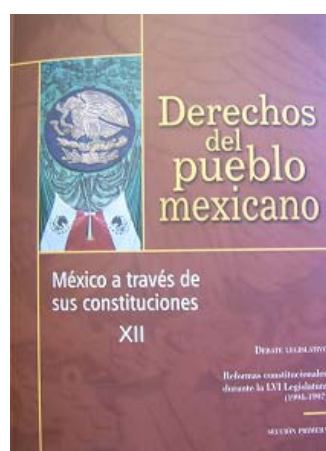
El tercer enfoque es más antropológico y ofrece modos de aproximaciones y análisis en los que la observación participante es el criterio de validez de los testimonios recabados.

Finalmente se realiza un balance acerca de los retos más importantes para entender el fenómeno y la perspectiva de ciencia política observando la complejidad del problema de la inseguridad en el país.

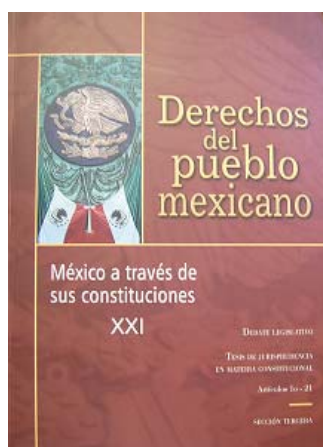




**Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo XVI**  
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa  
 Séptima Edición  
 México, D.F., 2006  
 Pp. 755-797



**Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo XII**  
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa  
 Séptima Edición  
 México, D.F., 2006  
 Pp. 1077-1141



**Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo XXI**  
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa  
 Séptima Edición  
 México, D.F., 2006  
 Pp. 643-647



Placencia González, Luis y Varios (Coordinadores)  
**Aproximaciones empíricas al estudio de la Inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México.**  
 Coedición: Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa  
 Primera Edición  
 México, D.F., 2007  
 Pág.323



## I. Acuerdo por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del Estado de Guanajuato

“**Acuerdo Interinstitucional** en materia de seguridad, justicia y legalidad que celebran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Guanajuato; los municipios del Estado; la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; instituciones educativas de la entidad; la Cámara Nacional de Radio y Televisión, Delegación Guanajuato, locutores y prensa; Barras y Colegios de Abogados; el Colegio de Notarios; Organizaciones de la sociedad civil, empresariales, agropecuarias y obreras; y, asociaciones religiosas de la entidad, al tenor de las siguientes consideraciones, fundamento jurídico y subsecuentes puntos de acuerdo:

### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En fecha 21 de agosto del año en curso se suscribió en el marco de la vigésima tercera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del propio mes y año.

En dicho acuerdo las partes suscriptoras, *Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo de la Federación; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Gobernadores de los Estados; Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Presidentes de Asociaciones de Alcaldes; y, representantes de medios de comunicación, de organizaciones sociales, empresariales, sindicales, campesinas y religiosas*, se comprometieron a desarrollar en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas a favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

Derivado de lo anterior y conforme a lo reseñado en el propio instrumento, las instancias públicas, estatales y municipales, así como la sociedad civil, asumieron el compromiso de cumplir con los diversos acuerdos que a cada una de ellas corresponde, a fin de velar por la seguridad, la justicia y la legalidad.

En el marco de la firma de dicho Acuerdo y conforme a las circunstancias particulares que imperan en nuestro Estado, sociedad y gobierno, conscientes de las responsabilidades que compete a cada uno de los guanajuatenses y, especialmente, a las instituciones públicas, par fortalecer el estado de derecho y la paz social, hemos decidido conjuntar esfuerzos y acciones a fin de lograr tal cometido y consolidar las estrategias y mecanismos de coordinación trazados respecto a los rubros anotados.

Lo anterior, tomando en cuenta que las políticas actuales de lucha contra la delincuencia deben primordialmente promover la actuación responsable y efectiva del gobierno y la participación social en la lucha contra la delincuencia.

Ante esta tesitura, y bajo la visión ineludible de actuar diligentemente en pro del bien común y del interés público y social, se tiene el firme propósito de atender de manera inaplazable los requerimientos exigidos en nuestro Estado en materia de seguridad, justicia y legalidad, a través de áreas y personal capacitado y comprometido en tales rubros. Para ello, y a fin de obtener mayores y mejores resultados, debe existir una estrecha y coordinada colaboración entre los diversos órdenes de gobierno, así como de actores sociales, gubernamentales, políticos, educativos, religiosos, entre otros.

Considerando la trascendencia de lo expuesto y la importancia de la coordinación interinstitucional respetuosa y responsable que entre los suscriptores del presente Acuerdo debe existir desde sus respectivas competencias, se formaliza la celebración del presente instrumento jurídico en los términos que a continuación se precisan.

### FUNDAMENTO JURÍDICO

De conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, acorde a las competencias previstas en la propia Constitución.

Por su parte, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en su artículo 104, dispone que se integrarán los cuerpos de seguridad pública necesarios para la protección de la paz y tranquilidad de los habitantes, que determinen las leyes secundarias, así como que el Estado, en coordinación con la Federación y los municipios, participará en el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En vista de lo expuesto y con base además en lo previsto en los artículos 14, 16, 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 36, 37, 38, 39, 63, 77, 80, 81, 83, 84, 106, 107 y 117 de la Constitución Política para el Estado; 2, 8 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado; 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; 3 y 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato; 6, 7 y 10 de la Ley Orgánica del Ministerio Público; 2, 19 y 70 de la Ley Orgánica Municipal; 6 y 16 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado y demás disposiciones aplicables, se suscribe el presente **ACUERDO POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO**, a fin de trabajar intensamente y de manera conjunta gobierno y sociedad, bajo el firme compromiso de garantizar un Estado y una sociedad seguros.

### PUNTOS DE ACUERDO

**PRIMERO.** El Acuerdo Estatal por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad es un mecanismo de coordinación interinstitucional entre los sectores público, social, académico y privado del Estado de Guanajuato que firman el presente instrumento, a efecto de que cada uno de ellos lleve a cabo, en el ámbito de su competencia, acciones específicas en pro de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos concretos y comunes conforme a lo previsto en el presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Para alcanzar el fin que se persigue a la luz del presente Acuerdo, el **Poder Ejecutivo del Estado** se compromete a cumplir con los siguientes objetivos:

- I. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia:**
  - a)** Crear y/o fortalecer, en un plazo no mayor a un año, un centro de evaluación y control de confianza certificado en el Estado.

- b) Evaluar permanentemente y sujetar a controles de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y centros de readaptación social, a través de un organismo certificado para tal efecto.
  - c) Perfeccionar, en un plazo no mayor a seis meses, a través de la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría de Seguridad Pública, los mecanismos de selección y capacitación de sus elementos policiales y de procuración de justicia, incluyendo a los mandos directivos, en el ámbito de sus respectivas competencias.
  - d) Someter a exámenes de control de confianza al titular y a los integrantes de las unidades antisecuestro, en un plazo que no exceda de seis meses.
  - e) Adecuar en un término no mayor a un año, el sistema estatal, conforme al esquema nacional de desarrollo policial, así como condicionar la permanencia en instituciones a la aprobación de evaluaciones y control de confianza.
  - f) Adecuar, en un término no mayor a un año, el mecanismo estatal, conforme al esquema federal de certificación de confianza de agentes y delegados del Ministerio Público, así como condicionar la permanencia en instituciones de procuración de justicia, a su aprobación.
- II. Fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia, mediante la reasignación de recursos y la gestión de mayores asignaciones y partidas presupuestales. La aplicación de dichos recursos se llevará a cabo mediante reglas de operación, procedimientos eficaces y transparentes.**
- III. Fortalecer, en un plazo no mayor a seis meses, la Coordinación Especializada en Secuestros y Extorsiones de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a fin de impulsar la lucha contra estos delitos.**
- IV. Crear en la Secretaría de Seguridad Pública, en un plazo no mayor a seis meses, unidades integradas por servidores públicos seleccionados a través de la aplicación de mecanismos de evaluación y control de confianza certificados, para desarticular bandas dedicadas a la comisión de conductas antisociales graves que generen inseguridad pública, así como adscribir un enlace permanente con la Unidad de Coordinación e Intercambio de Información Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.**
- V. Adecuar la organización y funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Pública al marco jurídico nacional, para lo cual presentará ante el Congreso del Estado, dentro de los seis meses posteriores a la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Estado, en congruencia con lo previsto en la referida legislación federal.**
- VI. Incorporar e implementar el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.**  
 Actualizar, en un plazo no mayor de un año, las siguientes base de datos: vehículos, licencias de conducir, policías y ex policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos, y registro de armamento. Asimismo, aplicará de manera generalizada el Informe Policial Homologado y generará mapas geodelictivos, dentro del mismo plazo del compromiso previo.
- VII. Establecer, en un término no mayor a un año, un esquema de seguimiento a los elementos policiacos dados de baja de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública y, en caso de encontrárseles realizando conductas ilícitas, proceder en su contra ante las instancias legalmente establecidas.**

- VIII. Actualizar, dentro de seis meses, las licencias colectivas de portación de armas de fuego.**
- IX. Promover, en un plazo no mayor a tres meses, la creación de un Observatorio Ciudadano en el Estado, integrado por representantes de la sociedad civil, de organizaciones empresariales y del sector académico especializado en materia de seguridad y justicia.**
- X. Establecer indicadores de evaluación y seguimiento.**  
Crear, en un plazo no mayor a tres meses, indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, en concordancia con la metodología de indicadores nacionales, con participación de instancias ciudadanas.
- XI. Establecer un sistema de información pública sobre programas, acciones, resultados y ejercicio de recursos públicos en materia de seguridad pública y procuración de justicia.**  
Crear, en un plazo que no exceda de un año, una instancia concentradora de información, incluyendo mecanismos de observación ciudadana.
- XII. Implementar y eficientar, dentro del término de un año, mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional entre las autoridades de los tres órganos de gobierno, en tareas de inteligencia, de prevención, de operación, de reacción y de tratamiento de condiciones, situaciones emergentes y personas o grupos de personas que representan riesgo o peligro para la seguridad de la sociedad.**
- XIII. Desarrollar un programa estatal que incorpore el componente social de la estrategia de seguridad.**  
Instrumentar, dentro de un plazo que no exceda de un año, programas estatales en las vertientes sociales de la seguridad, educación, salud, prevención, atención a víctimas del delito y tratamiento de adicciones a fin de coadyuvar en la implementación de los Programas Limpiemos México, Rescate de Espacios Públicos, Escuelas Seguras, así como Prevención y Tratamiento de las Adicciones.
- XIV. Participar activamente en los trabajos de la Federación para lograr una estrategia nacional y estatal en materia de narcomenudeo, que sume las capacidades y la necesaria colaboración de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, involucradas en la materia.**
- XV. Perfeccionar, en un plazo que no exceda de un año, los esquemas de seguimiento y evaluación de los indicadores de gestión de las distintas autoridades de procuración de justicia y seguridad pública estatal que se contemplan en el Plan de Gobierno 2006–2012, así como en los Programas Sectoriales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública.**
- XVI. Implementar permanentemente campañas que promueven la cultura de la legalidad, de la denuncia, de la prevención de conductas antisociales o delictivas y de la prevención de adicciones.**
- XVII. Establecer conjuntamente con los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, dentro de un plazo no mayor a tres meses, un mecanismo de coordinación interinstitucional a efecto de que, en el ámbito de su competencia, lleven a cabo acciones conjuntas y específicas para establecer el diseño, las instancias y las bases de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y los juicios orales en el Estado de Guanajuato.**
- XVIII. Dar seguimiento, y de ser el caso, cumplir, en el ámbito de su competencia, con los compromisos derivados de los objetivos previstos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que correspondan a las instancias federales en los que se involucre a las entidades federativas.**



**TERCERO.** El Poder Legislativo del Estado a efecto de lograr lo pretendido en este Acuerdo, se compromete a cumplir con los siguientes objetivos:

- I. **Dar trámite, dictaminar y votar, las iniciativas que en materia de justicia y seguridad pública le sean presentadas, a más tardar dentro del periodo ordinario siguiente a la presentación de las mismas, sin que ello implique, necesariamente, una votación favorable.**
- II. **Revisar, en un plazo no mayor a tres meses, la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas de la Libertad para el Estado de Guanajuato, en relación con las reglas para la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.**
- III. **Verificar que las prioridades presupuestales fortalezcan los programas y acciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia.**
- IV. **Revisar y auditar dentro del año siguiente a la firma de este Acuerdo, a través del Órgano de Fiscalización Superior, la aplicación de los recursos federales y estatales por instancias públicas locales y municipales en materia de seguridad pública y procuración de justicia, así como la aplicación en cualquier obra o acción de los fondos de seguridad existentes.**
- V. **Establecer conjuntamente con los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, dentro de un plazo no mayor a tres meses, un mecanismo de coordinación interinstitucional, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, lleven a cabo acciones conjuntas y específicas para establecer el diseño, las instancias y las bases de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y los juicios orales en el Estado de Guanajuato,**

**CUARTO.** El Poder Judicial del Estado para alcanzar los fines de este Acuerdo se compromete a cumplir los siguientes objetivos:

- I. **Aumentar la transparencia en el desempeño de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado de Guanajuato y de sus titulares.**  
Establecer, en un plazo no mayor de cuatro meses, un sistema de productividad, para dar seguimiento a las acciones de los órganos jurisdiccionales y su evaluación, a través de indicadores objetivos de desempeño, respecto de los juicios de su competencia, la materia de los mismos, los delitos, la duración de los procesos y los perfiles de los juzgadores.
- II. **Fortalecer la estructura jurisdiccional.**  
Crear en aquellos partidos judiciales con mayores cargas de trabajo nuevos órganos jurisdiccionales en materia penal, para lograr una impartición de justicia con calidad y oportunidad. Lo anterior en un plazo no mayor de tres meses a partir de la autorización, en su caso, del presupuesto correspondiente.
- III. **Favorecer la seguridad social y celeridad de los procesos.**  
Presentar ante el Congreso del Estado, en un término que no exceda de cuatro meses, la iniciativa de reforma relativa a la competencia territorial de los juzgados del Estado, a fin de otorgar competencia extraordinaria, es decir, en todo el ámbito territorial de nuestra entidad a los tribunales ubicados en los lugares que cuenten con reclusorios de alta seguridad.  
En igual término, computado a partir de la aprobación, que en su caso se haga de la reforma se implementará la misma.
- IV. **Fortalecer permanentemente la autonomía, independencia e imparcialidad de Jueces y Magistrados.**

Garantizar una recta impartición de justicia a través de jueces y magistrados que ajusten su actuación a los principios rectores de la función jurisdiccional y al imperio de la ley.

- V. Capacitar, actualizar y especializar permanentemente a los servidores públicos.** Implementar, dentro del término de cuatro meses, un programa permanente de profesionalización a través de la capacitación, actualización y certificación, así como establecer indicadores objetivos para evaluaciones y certificaciones, mediante acuerdos generales.
- VI. Incrementar la transparencia en la carrera judicial.** Emitir el reglamento que norme de manera puntual los concursos de oposición, internos y externos, en las diferentes categorías que integran la carrera judicial, así como definir los perfiles de los servidores públicos y perfeccionar el desarrollo de los concursos a través de acuerdos generales que emita el Consejo del Poder Judicial que coadyuven a optimizar el desarrollo de la carrera judicial. Los compromisos anteriores se realizarán dentro del término de cuatro meses.
- VII. Mejorar los procedimientos de control para la calidad del servicio en el sistema de administración de justicia.** Fortalecer la Visitaduría Judicial, crear mecanismos de control y supervisión externa y dar continuidad a la Comisión del Supremo Tribunal de Justicia sobre el mejoramiento de la calidad en la impartición de justicia. Lo anterior dentro del término de seis meses.
- VIII. Optimizar permanentemente el sistema de rendición de cuentas.** Difundir permanentemente a la sociedad, a través del portal electrónico de la institución, las diferentes actividades del Poder Judicial en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y Municipios de Guanajuato.
- IX. Optimizar el sistema de información para una mejor coordinación entre autoridades.** Conformar un sistema de estadística judicial que permita la creación de mecanismos que coadyuven en el mejoramiento del sistema de justicia, así como compartir información, permitida por la ley, con las autoridades y la sociedad, en relación con los procesos judiciales estatales y federales. Celebrar los convenios necesarios con las autoridades estatales y federales, así como con la sociedad civil organizada. Implementar mecanismos de coordinación con el Consejo de la Judicatura Federal, con la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) y con las autoridades estatales y federales, para la suscripción de convenios sobre la conformación de un Sistema Nacional de Estadística Judicial que permita recopilar, ordenar y compartir información con las autoridades y la sociedad, en relación con los procesos judiciales estatales y federales, que contenga datos sobre las etapas de los juicios y su duración; los delitos y sentencias, entre otros asuntos. Los compromisos anteriores se realizarán dentro del término de un año.
- X. Establecer conjuntamente con los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, dentro de un plazo no mayor a tres meses, un mecanismo de coordinación interinstitucional, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, lleven a cabo acciones conjuntas y específicas para establecer el diseño, las instancias y las bases de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y los juicios orales en el Estado de Guanajuato.**



**QUINTO.** Para alcanzar el fin que se persigue a la luz del presente Acuerdo, los **Municipios del Estado** se comprometen a cumplir con los siguientes objetivos en el ámbito de sus respectivas competencias:...

**Firma del Acuerdo Estatal por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad**  
(Celebrado en la ciudad de León el 29 de octubre de 2008)



## II. Acuerdo para la Transición a la Oralidad en la Justicia Penal del Estado de Guanajuato

Los titulares de los Poderes Públicos en el Estado firmaron el Acuerdo para la Transición a la Oralidad en la Justicia Penal, a fin de reorientar la procuración e impartición de justicia en el ámbito penal. El objetivo es establecer mecanismos de coordinación institucional entre los Poderes del Estado, a efecto de que en el ámbito de su competencia, lleven a cabo acciones conjuntas para establecer las bases de la implementación del sistema penal acusatorio, facilitar la modernización de los juicios orales en el Estado, garantizar un ambiente de seguridad, respeto al Estado de Derecho y libertad, donde la ley sea la directriz para la autoridad y los particulares.

### Firma del Acuerdo para la Transición a la Oralidad en la Justicia Penal del Estado (Celebrado en el Patio del Congreso del Estado el 21 de noviembre de 2008)



### **III. Toma de protesta a los integrantes de la **Comisión Estatal para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública****

La Comisión Estatal es un órgano de carácter consultivo y de estudio, que tendrá entre otras funciones, acoplar, analizar y sistematizar la información disponible en materia de debido proceso, sistemas acusatorios y juicios orales, así como elaborar un programa para la implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Estado de Guanajuato.

## **Integrantes de la Comisión**

### **PODER LEGISLATIVO**

- ~ Diputado Francisco Javier Chico Goerne
- ~ Diputado Salvador Márquez Lozornio
- ~ Diputado Daniel Olaf Gómez Muñoz

### **PODER JUDICIAL**

- ~ Magistrado Licenciado Sebastián Barrera Acosta
- ~ Magistrado Licenciado José Miguel Cortés Lara
- ~ Magistrada Licenciada Imelda Carbajal Cervantes

### **PODER EJECUTIVO**

- ~ Secretario de Seguridad Pública del Estado, Licenciado Baltazar Vilches Hinojosa
- ~ Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado, Licenciado Plinio Manuel E. Martínez Tafolla
- ~ Director General de Servicios Sociales de la Secretaría de Gobierno, Licenciado Gerardo Gabriel Gil Morales
- ~ Procurador General de Justicia del Estado, Licenciado Carlos Zamarripa Aguirre
- ~ Sector Académico: Director de División de Derechos, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Doctor Manuel Vidaurri Aréchiga
- ~ Representante de la Sociedad Civil; Presidente del Colegio de Abogados de León, Gto., Licenciado Luis Gerardo Gutiérrez Chico



**Ceremonia de Instalación de la Comisión Estatal para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública**  
*(Celebrado en la Unidad de Ciencias Económico Administrativa de la Universidad de Guanajuato, el día 17 de marzo de 2009)*



Integrantes de la Comisión Estatal



Licenciado Juan Manuel Oliva Ramírez  
Gobernador Constitucional del Estado