

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Seguridad e inseguridad

Los avatares del Estado de derecho en México

Documento de trabajo núm. 255



Agosto 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Seguridad e inseguridad. Los avatares del Estado de derecho en México

Salvador Moreno Pérez¹

Introducción

El *Estado de derecho* es la característica principal de nuestro sistema jurídico; un Estado no puede existir sin normas. El Estado es una forma de organización integrada por territorio, población y gobierno; no obstante se necesita de una regulación dogmática y orgánica para controlar tanto al poder como a la sociedad.

Un Estado de derecho asume la responsabilidad de controlar el poder por medio de leyes con el objetivo de respetar los derechos y las libertades fundamentales. Asimismo, implica ciertas características: 1) principio de legalidad, 2) primacía de la ley, 3) control constitucional, 4) división del poder, 5) control del poder y fiscalización del mismo y 6) protección plena a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y a las nuevas generaciones de derechos.

La seguridad y la administración e impartición de justicia son funciones principales del Estado. La seguridad pública y la certeza de que los delitos serán castigados son también materias en las que descansa el Estado de derecho.

Desde hace varios años el país enfrenta una ola de violencia e inseguridad, acentuada, por cierto, a partir del inicio de la guerra contra el crimen “organizado”. Además de la violencia materializada en el incremento de homicidios, de manera colateral han despuntado otro tipo de delitos como el secuestro, robo en sus diferentes modalidades, extorsiones y trata de personas, entre los más importantes.

¹ El autor contó con el apoyo de Kenya Atenas Nelly Lizárraga Morales (colaboradora en servicio social) para la elaboración del material gráfico y síntesis de textos.

Ante esas situaciones, los temas fundamentales de la agenda de la LXIII Legislatura en el Congreso de la Unión son el fortalecimiento para la legislación en materia de justicia penal, la Ley de Seguridad Interior —que daría certeza jurídica a las fuerzas armadas al llevar a cabo tareas de seguridad pública— y la legislación sobre mando policial, entre las más importantes.

En el presente documento se describe la situación de inseguridad que se vive en el país después de la guerra contra el crimen llevada a cabo a partir de 2006. Para ello, en primer lugar se presentan algunas definiciones sobre *seguridad nacional, pública e interior*; en segundo lugar, se exponen los indicadores de violencia e inseguridad en México; en la tercera parte se describen los principales cambios producidos por la entrada en vigor del nuevo modelo de justicia penal; en la cuarta parte se revisa el modelo de policía que ha imperado en el país y se mencionan los pendientes legislativos en la materia; enseguida se analizan las principales iniciativas de seguridad interior; por último se muestran algunos resultados de encuestas de opinión sobre seguridad e inseguridad, así como sobre confianza en las instituciones de impartición de justicia, con los correspondientes comentarios finales a modo de conclusión.

1. Algunas definiciones de seguridad e inseguridad

El concepto de *seguridad* proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir *sin* y “cura” que se refiere a *cuidado o preocupación*; *seguridad* significa entonces “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”.²

En México, el concepto de *seguridad* constituye dimensiones políticas, sociales y jurídicas que forman parte del Estado-nación para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, establecer el orden y residir en un ambiente de paz pública para el beneficio social.

² Verónica Guadalupe Valencia Ramírez, “La seguridad pública como un derecho humano”, Quinto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, LIV Legislatura del Estado de México, México, 2002.

En el ámbito político nacional, el concepto de *seguridad* como eje de acción se dio desde 1973 —según Alejandro Martínez—³ con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el cual se integraban las funciones de recolección y análisis de la información referentes a la seguridad nacional.

Diez años después, el presidente Miguel de la Madrid definió a la *seguridad nacional* como una “herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.”⁴ Sin embargo, la seguridad nacional dependía del momento y problemas en la esfera interna y externa de los problemas que afectaban el ejercicio de la integridad mexicana, dado que hasta 2007 se determinó el objetivo de “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés”.⁵

Por tanto, el término de *inseguridad* surge de la contradicción con el sistema normativo y la aparición de distintos fenómenos multicausales de la violencia; esto es, la ausencia total o parcial de seguridad tanto cuantitativa (estadísticas, censos, tasas) como cualitativa en experiencias propias o ajenas. Además, la sociedad se vuelve más vulnerable ante la posibilidad de ser víctima de un hecho grave.

El marco jurídico proporciona los fundamentos para evitar conflictos y amenazas de seguridad nacional, respetar los derechos humanos y proteger las garantías individuales, esto al sancionar de forma coordinada las infracciones correspondientes. Tal como lo apunta la Constitución Mexicana en su artículo 21 “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a los policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.⁶

En el marco jurídico vigente, el concepto de seguridad se define en la Ley de Seguridad Nacional 2005, como las “acciones destinadas a proteger la integridad,

³ Alejandro Martínez Serrano, “Tres momentos para entender la seguridad nacional de México”, Colegio de San Luis, *Revista del Colegio de San Luis*, año IV, núm. 7, enero-junio 2014, p. 240.

⁴ *Ibid.*, p.240.

⁵ *Ibidem*, p. 243.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Tirant lo Blanch, México, 2015, p. 59.

estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”.⁷ Los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional estarán encabezados por el presidente de la república; sin embargo, todos tendrán la función de defender la seguridad del país, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Marco institucional para garantizar la Seguridad Nacional

Ley de Seguridad Nacional	Integrantes del Consejo de Seguridad Nacional	Acciones
	Titular del Ejecutivo Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Secretario de Seguridad Pública Secretario de Hacienda y Crédito Público Secretario de la Función Pública Secretario de Relaciones Exteriores Secretario de Comunicaciones y Transportes Procurador General de la República Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Proteger a la nación mexicana frente a amenazas y riesgos. Preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio. Mantener el orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Defender legítimamente al Estado respecto a otros estados o sujetos de derecho internacional. Preservar la democracia.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios (última reforma DOF 26 de diciembre de 2005).

Es necesario diferenciar las características de los tipos de seguridad relacionada con el ámbito multidimensional; nacional, interna y pública. Anteriormente se señaló las características de la seguridad nacional como las acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia, además de solucionar los problemas internacionales y allanar las relaciones diplomáticas. Las autoridades competentes son el gobierno de la república, aunque el responsable inmediato es el presidente.

⁷ Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios (última reforma DOF 26 de diciembre de 2005).

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en 2009⁸ define la *seguridad pública* como las acciones que comprende la prevención especial, investigación, sanción y persecución de delitos e infracciones administrativas; igualmente la reinserción social del individuo, dado que se enfocan en prevenir delitos que afecten la libertad, el orden y la paz pública. Las autoridades encargadas de encabezar el Consejo Nacional son: presidente, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Procurador General de la República, gobernadores de los estados, y el secretario del Ejecutivo.⁹

En el siguiente cuadro se expone con mayor detalle los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública e interior, y se señalan las autoridades competentes en cada tipo.

⁸ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF del 2 de enero de 2009.

⁹ *Ibidem*, p. 3.

Cuadro 2. Conceptualización básica sobre seguridad

Conceptos de Seguridad	Definición	Autoridades competentes
Nacional	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Poder Ejecutivo*
Pública	Función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.
Interior	Acto de mantener la paz dentro de las fronteras de un Estado soberano u otros territorios autónomos.	La responsabilidad puede ir de la policía a las fuerzas paramilitares y en circunstancias excepcionales, al propio Ejército.

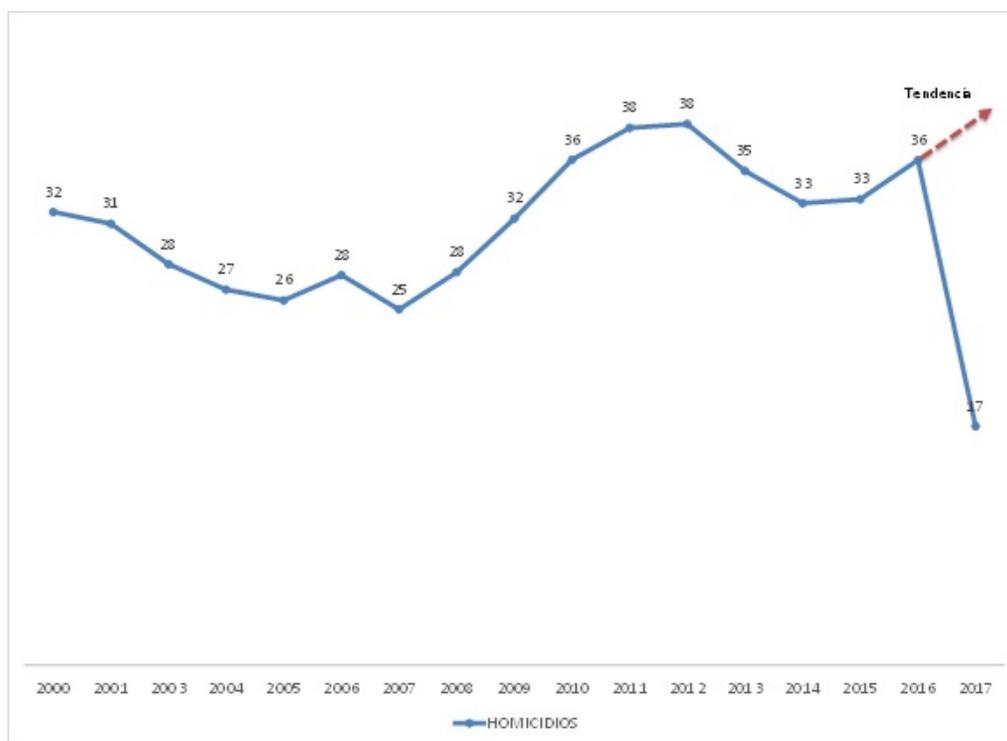
Fuente: Elaboración propia con base en “Seguridad Interior”, en Rodrigo Soto Morales, *Soldados de tierra*, [www.gob.mx.sedena].

En el documento básicamente nos centraremos en la discusión que tiene que ver con la seguridad pública y la seguridad interior.

2. Indicadores de violencia e inseguridad en México

De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, al mes de mayo de 2017 se registraron poco más de 17 mil homicidios dolosos y/o culposos. La cifra más alta de homicidios se obtuvo en 2012 con poco más de 38 mil; en 2016 ocurrieron poco más de 36 mil homicidios (véase Gáfica 1). Lo anterior significó un promedio de 98 homicidios por día, o bien, uno cada 15 minutos.

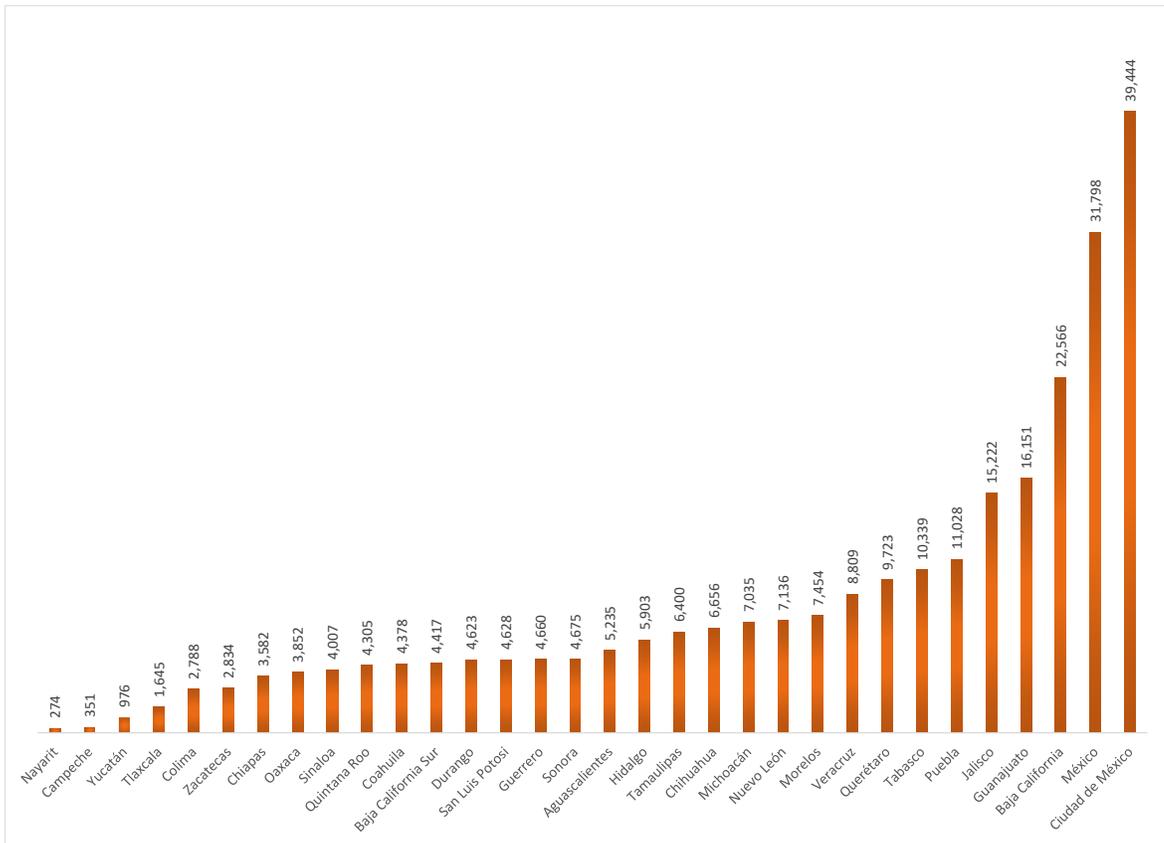
Gráfica 1. Total anual de homicidios dolosos y culposos de 2000 a 2017. Datos 2017 actualizados a mayo (miles)



Fuente: Segob-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, datos abiertos de incidencia delictiva, en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx>] (Consulta: 15 de junio de 2017).

Otro de los delitos es el robo en sus diferentes modalidades. La misma fuente reportó más de 292 mil robos de enero a mayo de 2017. Las entidades federativas donde se registraron más robos fueron Ciudad de México (39 mil), Estado de México (32 mil) y Baja California (23 mil), en contraste, durante el mismo periodo las entidades con menores eventos de robo fueron Nayarit, Campeche y Yucatán, todas con menos de mil hurtos (véase Gráfica 2).

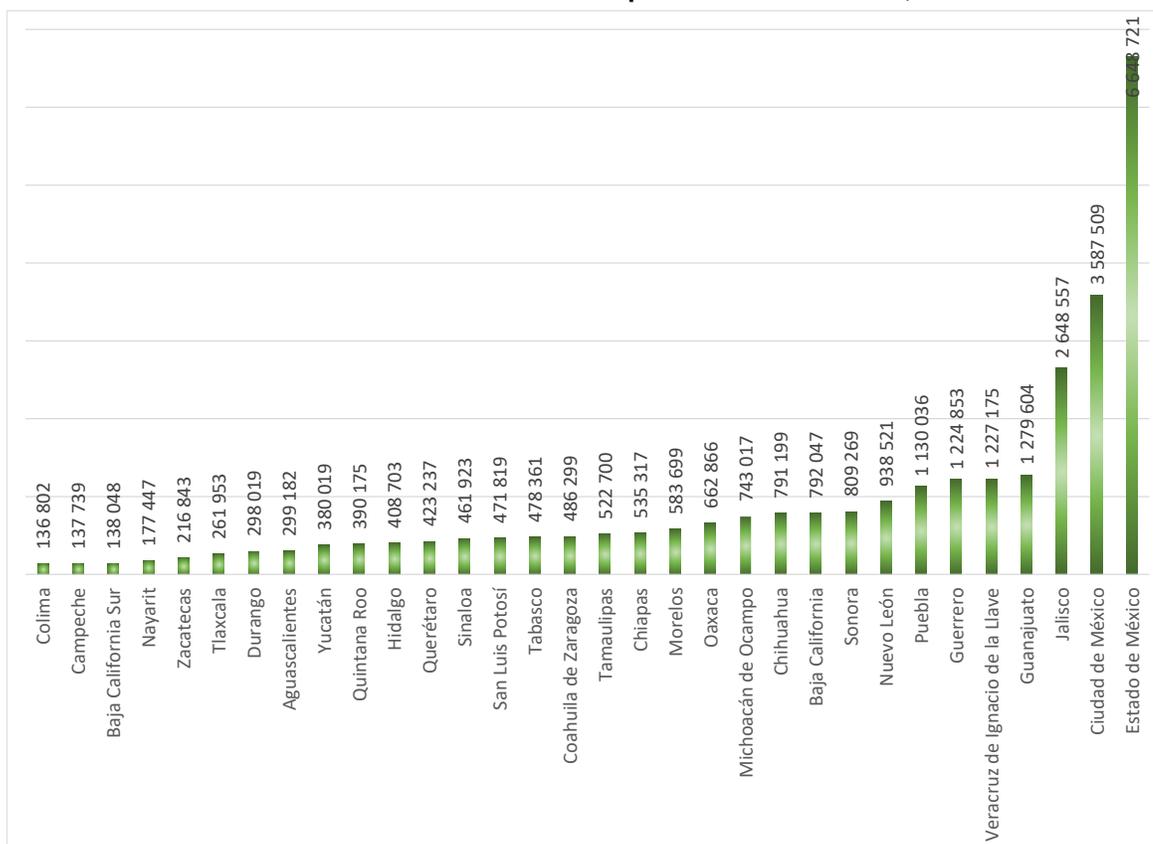
Gráfica 2. Total de robos registrados de enero a mayo de 2017 por entidad federativa



Fuente: Segob-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, datos abiertos de incidencia delictiva, en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx>] (Consulta: 15 de junio de 2017).

Por su parte, el INEGI publicó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, cuyo propósito es generar información nacional, por entidad federativa y áreas metropolitanas, sobre victimización delictiva durante 2015. De entre los resultados relevantes se puede destacar que en ese año se estimaron en México 29.3 millones de delitos asociados a 23.3 millones de víctimas. Esto representa una tasa de 1.3 delitos por víctima. Las entidades federativas con mayor número de delitos fueron: Estado de México (6.6 millones), Ciudad de México (3.6 millones), Jalisco (2.6 millones), Guanajuato (1.3 millones) y Veracruz con 1.2 millones de delitos (véase Gráfica 3).

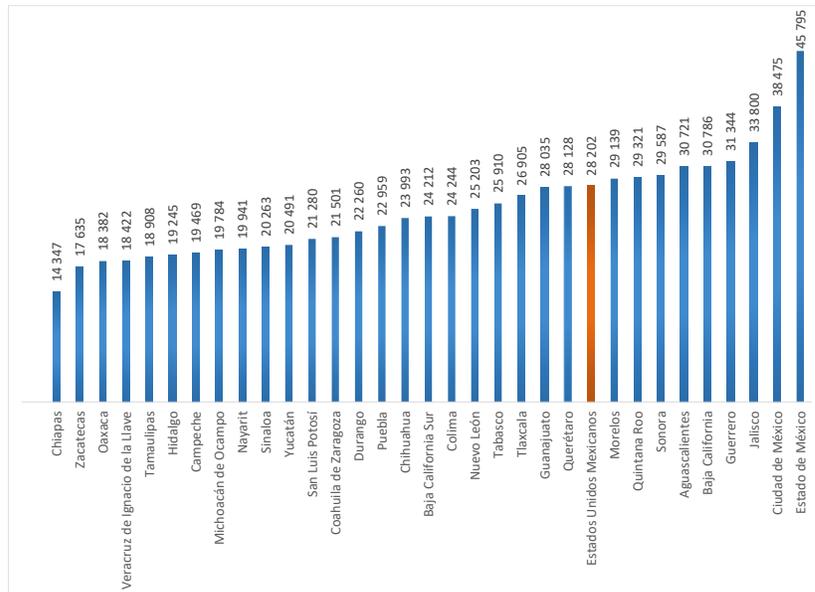
Gráfica 3. Número de delitos ocurridos por entidad federativa, 2015



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, [www.inegi.org.mx] (Consulta: junio de 2017).

La tasa de prevalencia delictiva fue de 28,202 víctimas por cada 100 mil habitantes; las entidades federativas con las tasas delictivas más altas fueron Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Guerrero, Baja California y Aguascalientes, en contraste, las entidades con menores tasas delictivas fueron Chiapas, Zacatecas y Oaxaca (véase Gráfica 4)

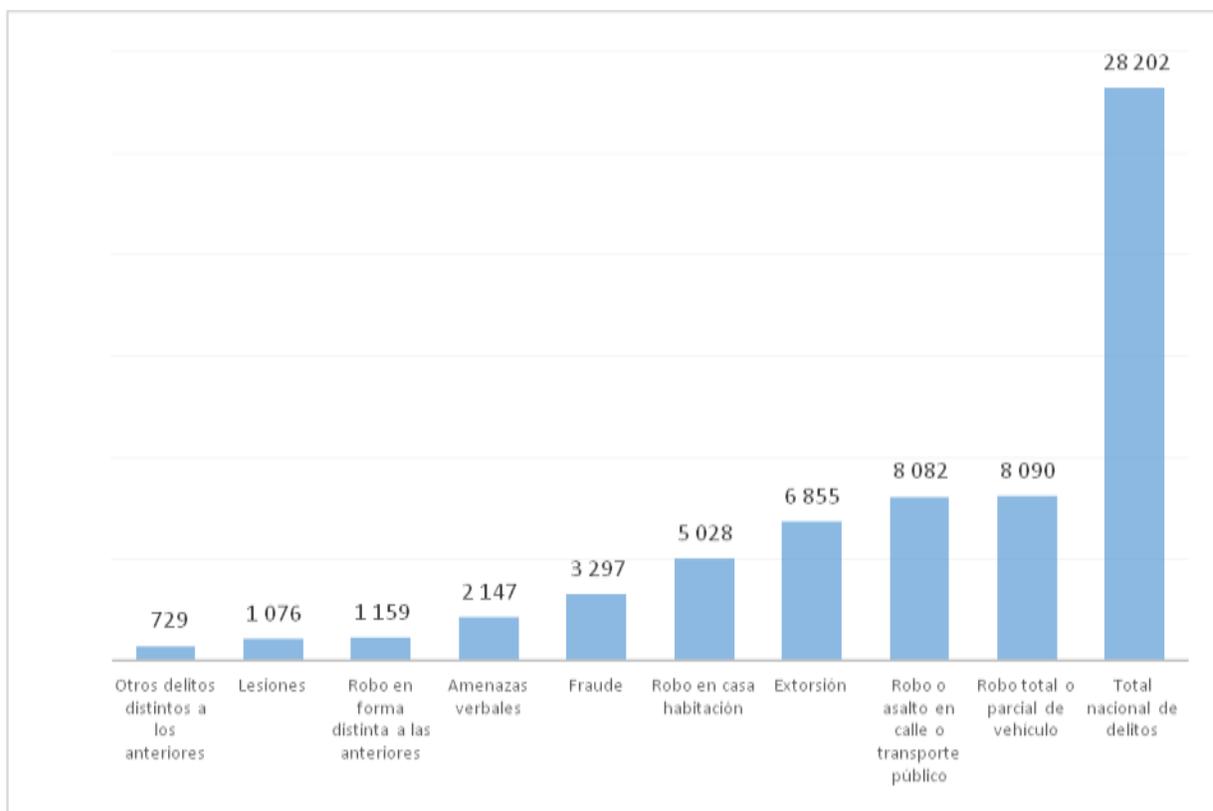
Gráfica 4. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes 2015



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, [www.inegi.org.mx] (Consulta: junio de 2017).

Los delitos que con mayor frecuencia se presentaron en 2015 fueron robos totales o parciales de vehículos; robos o asaltos en la calle o en transporte público; extorsión; robos a casas particulares y fraudes (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Tasa de prevalencia delictiva según tipo de delito 2015



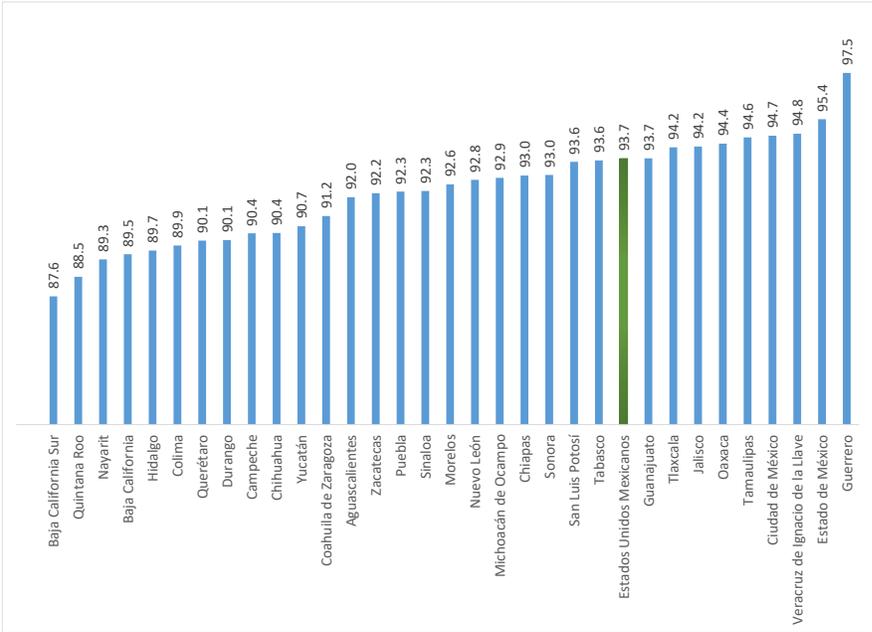
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2017).

La Envipe estimó que en 2015 tres de cada 10 hogares en el país tuvo al menos una víctima de delito. En el caso de secuestros, a nivel nacional ocurrieron 64,459 secuestros sufridos por 62,636 personas. En 2013 se estimaron 123 mil víctimas de ese flagelo.

Ante la falta de credibilidad en las instituciones de impartición de justicia la población víctima de algún delito no lo denuncia, así en 2015 sólo 10.5% de los delitos fueron denunciados; de ellos sólo en 6 de cada 10 se inició averiguación previa o carpeta de investigación. La misma fuente (Envipe) estimó que a nivel nacional la cifra negra (delitos en los que no hubo denuncia o no se inició averiguación previa) ascendió a 93.7 por ciento.

Tal cifra negra (u oculta) por entidad federativa nos da una idea de las entidades donde los residentes tienen menor credibilidad en sus instituciones de impartición de justicia. En 2015 los estados con mayor cifra oscura fueron Guerrero, Estado de México, Veracruz, Ciudad de México y Tamaulipas. Las entidades con menor cifra negra Baja California Sur y Quintana Roo; aunque la cifra negra es generalizada ya que sólo hay 10 puntos porcentuales de diferencia entre la menor (87.6) y la más alta (97.5) (véase Gráfica 6).

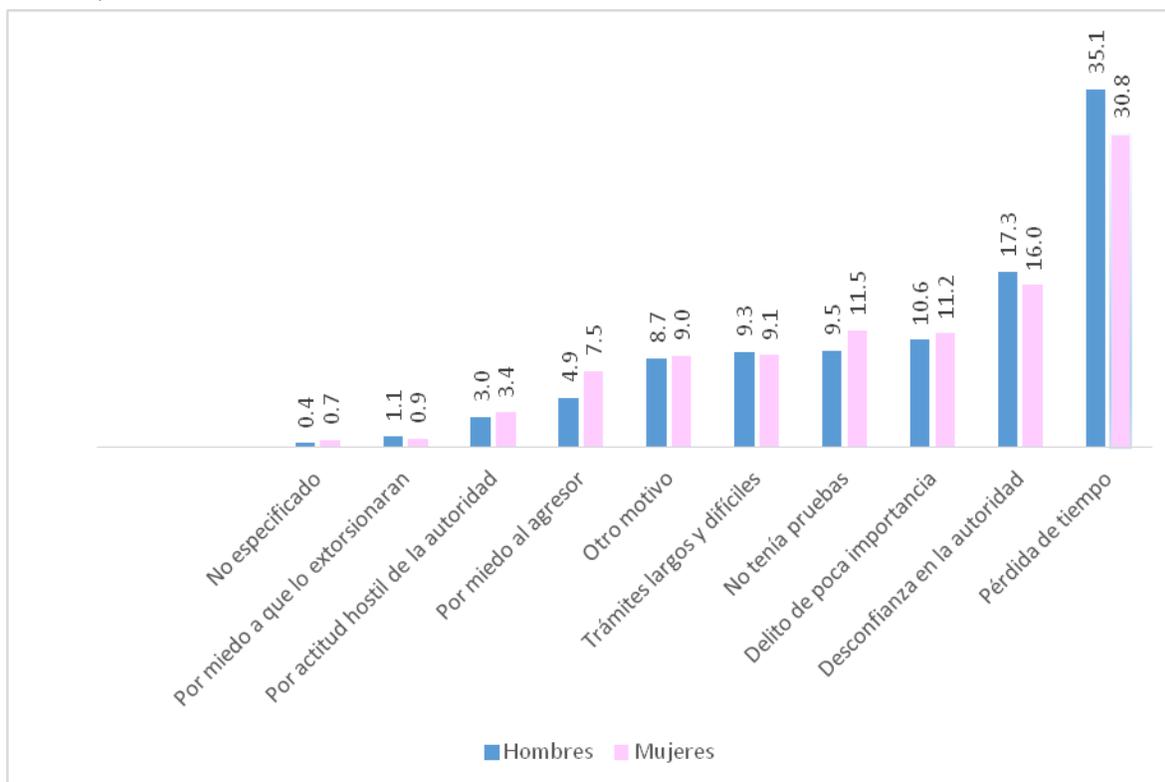
Gráfica 6. Porcentaje de cifra negra por entidad federativa 2015



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2017).

Prácticamente una de cada dos víctimas no denuncia el delito porque lo considera una pérdida de tiempo y porque tiene desconfianza hacia la autoridad. La desconfianza es ligeramente mayor de los hombres que de las mujeres. El motivo más mencionado de no denunciar es el temor al agresor, dato que es ligeramente mayor en el caso de las mujeres que en los hombres. Prácticamente una de cada 10 personas considera que denunciar implica trámites largos y difíciles (véase Gráfica 7).

Gráfica 7. Delitos sin denuncia declarada por motivo de la no denuncia, según sexo de la víctima, 2015



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2017).

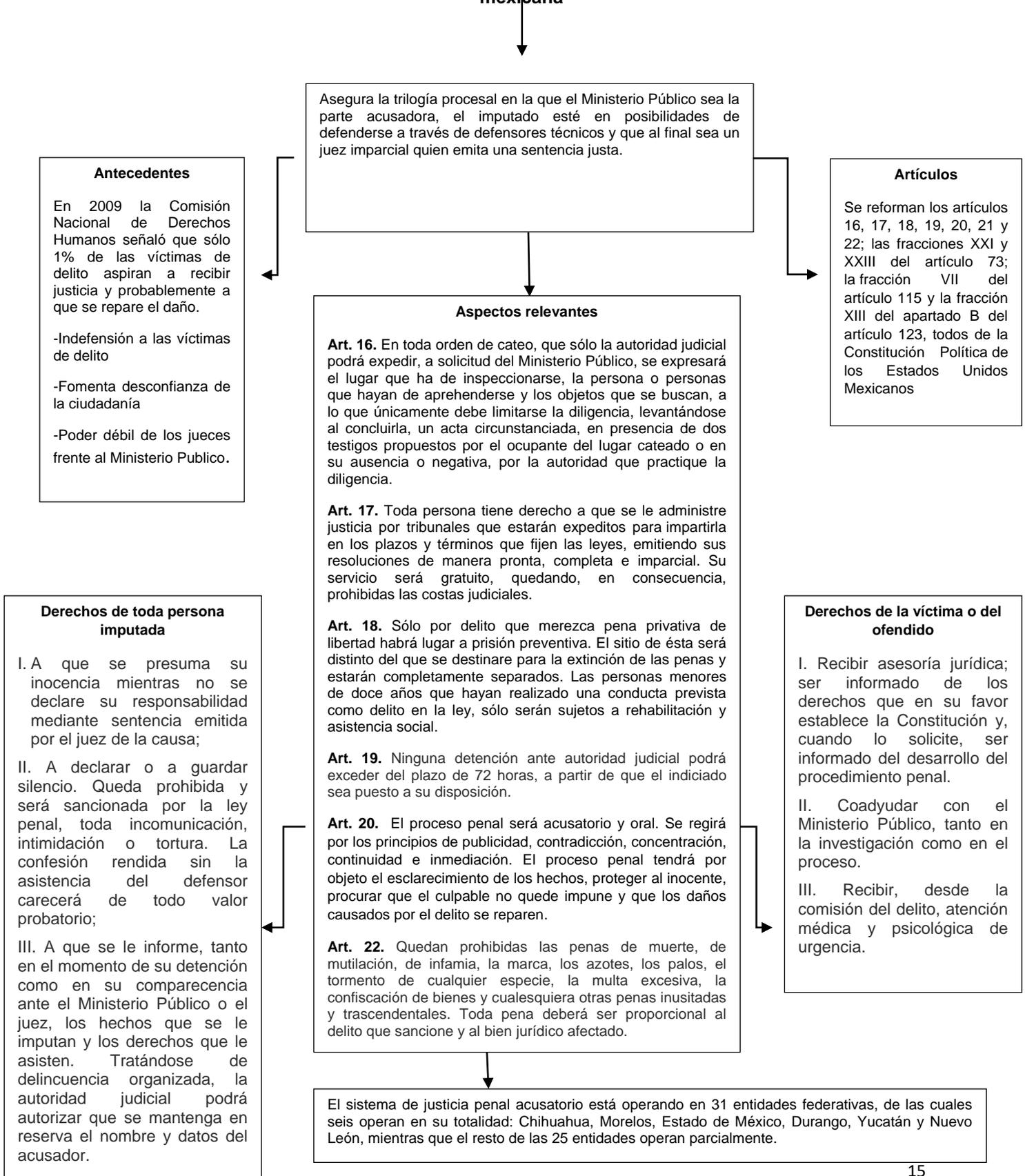
Después de la breve revisión de algunos indicadores de inseguridad y desconfianza en las instituciones de impartición de justicia se advierten problemas en el Estado de derecho para mantener el orden social, por ejemplo, deficiencias en cuanto a la responsabilidad de ejecutar normas y leyes claras y universales para defender los derechos, la seguridad, la administración e impartición de justicia, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones de gobierno.

3. El Sistema de Justicia Penal

El 18 de junio de 2008 se publicó un decreto que reformó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que modificó el sistema de procuración y administración de justicia penal. En los artículos transitorios se dispuso de un periodo de ocho años para implementar los cambios institucionales que implicó el nuevo sistema.

A nueve años de su creación el nuevo sistema de justicia penal ya está en funciones prácticamente en su totalidad. Para su instrumentación se involucró a los poderes de la Unión, a los tres niveles de gobierno y a actores de diversos ámbitos de la sociedad. En el siguiente esquema se muestran las bases de forma simplificada.

Esquema 1. Bases del sistema procesal penal acusatorio y oral en la república mexicana



El cambio representa un nuevo paradigma en la procuración e impartición de justicia ya que se pasó de un régimen inquisitivo a una que tiene su base en el principio de autoridad o acusatorio donde la oralidad es el medio para poner en marcha los principios rectores del nuevo sistema.

El nuevo sistema implicó diversos cambios institucionales en los diferentes niveles de gobierno, así como modificaciones y adecuaciones a diferentes ordenamientos legales.

Según María de los Ángeles Fromow, el nuevo sistema procesal penal fue integral ya que implicó cambios en todos los sistemas de justicia penal del país que atienden al fuero federal, fuero común, fuero militar y sistema de justicia para adolescentes.

Durante el proceso se crearon diferentes organismos para llevar a cabo su implementación como: el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal; el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal; reuniones y una comisión al respecto en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

En julio de 2017 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió una tesis de jurisprudencia que beneficiará a todas aquellas personas que fueron llevadas a la cárcel en el viejo sistema de justicia penal, ya que podrán recuperar su libertad bajo caución siempre y cuando enfrenten delitos que actualmente no merecen prisión preventiva oficiosa y no representen un peligro para la sociedad. Ese cambio se da cuando por las mismas fechas gobernadores, funcionarios federales y asociaciones civiles aseguraron que el aumento de la violencia en el país se debe a que una gran parte de los acusados por el delito de portación de armas de fuego recuperan su libertad bajo caución, ya que el nuevo Sistema de Justicia, aprobado por el Congreso de la Unión, no contempla ese ilícito con prisión preventiva oficiosa.¹⁰

En tanto que el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales, opinó que el incremento de los homicidios en México está relacionado con la liberación

¹⁰ *Milenio*, jueves 6 de julio de 2017, p. 1 y p. 21.

de presuntos delincuentes que han sido detenidos con armas de fuego de uso exclusivo del Ejército lo que hace necesario reformar el Sistema Penal Acusatorio.¹¹

En días recientes se ha desatado un debate sobre algunas deficiencias que se han detectado en el Sistema de Justicia Penal; al respecto el funcionario citado reconoció que en el actual sistema de justicia los operadores no saben cómo hablarse. Destacó que el Nuevo Sistema de Justicia Penal requirió de capacitación pero está se dio de forma fragmentada. El funcionario insistió en que parte del incremento de los homicidios se debe a la liberación de detenidos por portar armas de fuego, además de la fragmentación de los cárteles.¹²

Otros especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil como María Novea, del Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac), coincidió en que lo que falta en el nuevo sistema de justicia penal es la capacitación de policías y ministerios públicos ya que son éstos los que dan elementos sólidos a los jueces para que tome decisiones correctas.¹³

4. El mando policial

Uno de los pendientes de la agenda legislativa es la reforma policial, se mantiene la necesidad de contar con policías en los tres niveles de gobierno certificados y capacitados y con evaluaciones permanentes. Ello es fundamental ya que con el nuevo modelo de justicia la policía busca ser el primer garante en los procesos de persecución y castigo del delito.

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y

¹¹ *Milenio*, viernes 23 de junio de 2017, p. 20.

¹² *Milenio*, lunes 10 de julio de 2017, p. 1 y p. 25.

¹³ *El Universal*, 11 de julio de 2017, p. 1 y p. 12.

conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:¹⁴

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En el artículo 115 constitucional se establece que:

Los municipios tendrán a su cargo una policía preventiva, la cual estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En el Cuadro 3 se sintetiza el modelo actual de policía en México agrupados en cuatro aspectos: atributos, línea de mando, forma de operar y forma de coordinarse.

¹⁴ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016), en [www.diputados.gob.mx].



Cuadro 3. Características del modelo de policía en México

Atributos principales	<p>Tres niveles de policías en el país.</p> <p>La seguridad pública (SP) es una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Dada la definición general, la policía municipal (PM) atiende funciones originarias y delitos del fuero común.</p> <p>Las policías municipales y policías estatales (PE) atienden los delitos del fuero común en el Estado.</p> <p>La Policía Federal (PF) atiende delitos del fuero federal en el estado con apoyo de las policías estatales y municipales (operaciones mixtas).</p> <p>Hay variantes entre estados en la definición del modelo policial.</p>
Línea de mando para SP	<p>Cada orden de gobierno designaría a sus respectivos titulares. El Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol) y los acuerdos adoptados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) establecen los lineamientos para la selección y designación de éstos.</p>
Forma de operar	<p>Cada una de las corporaciones (PM, PE y PF) define de forma independiente y autónoma, su forma de operación y las funciones de "policía comunitaria", "inteligencia policial", "reacción" y "fuerzas especiales" que habrían de realizar.</p> <p>Los estados deben seguir las normas y lineamientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus respectivas leyes estatales.</p> <p>Algunos estados cuentan con normas para regular la composición y certificación de grupos de "reacción" y "fuerzas especiales" operadas por la PM.</p>
Forma de coordinarse	<p>Las PM, la PE y la PF se coordinan en términos de lo establecido tanto las normas generales, como en los acuerdos y los convenios de los Sistemas de Seguridad Pública a nivel federal y estatal.</p> <p>Es posible que se elaboren convenios especiales entre las corporaciones.</p> <p>Los protocolos homologados y el Sidepol son elementos críticos, ya que pretenden desarrollar un lenguaje común entre todas policías.</p> <p>Actualmente, los mecanismos de subsidiariedad y coadyuvancia no son confiables puesto que no operan con la claridad que se requiere.</p>

Fuente: José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga *et al.*, *¿Cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México*, Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

Con respecto al mando mixto policial diferentes actores sociales se han manifestado a favor de la aprobación la ley en la materia. El Secretario de

Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, manifestó la necesidad de aprobar un modelo policial que fortalezca a las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia.¹⁵

La tarea legislativa se encuentra pendiente en la Cámara de Diputados como se muestra en el siguiente apartado.

Minuta sobre seguridad pública en la Cámara de Diputados

En el Senado de la República, el 17 de junio de 2016, se votó y aprobó en sesión de pleno el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación: de Seguridad Pública; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos Primera, y de Estudios Legislativos Segunda con proyecto de decreto de reformas a varios artículos de la Constitución en materia de seguridad pública.

Para elaborar el dictamen las comisiones analizaron 10 iniciativas en materia de seguridad pública y mando policial. En la Cámara de Diputados la minuta fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Seguridad Pública donde en estos momentos se discute su aprobación.

De entre los cambios más importantes se puede destacar la definición de seguridad pública como una función a cargo del Estado cuyo objetivo es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, la libertad y la paz sin especificar algún nivel de gobierno.

Entre los aspectos principales pretende afirmar la competencia municipal para el establecimiento de la policía que le asigna el artículo 115 constitucional. Mandata que los municipios tengan competencia para realizar tareas de prevención, reacción e investigación de acuerdo a la certificación de esas capacidades, mediante el procedimiento objetivo o procedimientos objetivos a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁵ *El Universal*, viernes 23 de junio de 2017, p. 5.

Las competencias en materia policial de la federación, de las entidades federativas, les corresponde actuar en materia de prevención, reacción e investigación, desde luego sujetas a los objetivos de construcción, mantenimiento y fortalecimiento de capacidades institucionales acordes a los estándares que se establezcan en la Constitución.

El proyecto de reformas busca homologar normas y procedimientos de reclutamiento, ingreso, formación, capacitación permanente, remuneración mínima, carrera profesional, estímulos, reconocimiento, disciplina y prestaciones complementarias de todas las instituciones policiales del país; los protocolos de actuación, de desempeño y para la operación de las instituciones policiales y las previsiones que sustenten la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas de seguridad y para la vigilancia social del funcionamiento de las instituciones policiales y de sus integrantes. También contempla la previsión de la solicitud de que se delegue el ejercicio de las funciones policiales; la delegación será de carácter temporal (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Características principales de la minuta con proyecto de reformas constitucionales en materia de seguridad pública

Seguridad pública	Función a cargo del Estado que comprende la prevención de los delitos, investigación y persecución.
Propuesta de mando policial	La actuación de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno con base en los criterios de coordinación que establezca la ley general de la materia. La ley preverá los casos de excepción en que las instituciones policiales de las entidades federativas actuarán bajo el mando de las federales y en que las municipales lo harán bajo el mando de las estatales o federales, a fin de asegurar la eficacia de la función policial y los fines de la seguridad pública.
Función del municipio	Policía de proximidad y tránsito, con competencia para la aplicación de los bandos de policía y gobierno e imposición de sanciones por infracciones administrativas, en el marco de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, y que sólo podrá auxiliar en la investigación de los delitos.
Estados	Los gobernadores de los estados podrán asumir temporalmente el mando de las instituciones policíacas de los municipios en casos de fuerza mayor, alteración grave del orden público y las demás -que determine la ley general en la materia, hasta en tanto el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública determina lo conducente.
Instancia coordinadora	Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. La ley general preverá el establecimiento de formas y modalidades de coordinación, colaboración y cooperación para el ejercicio de la función policial en las zonas metropolitanas y áreas conurbadas, entre la federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales.

Participación ciudadana	El Consejo Consultivo Ciudadano es la instancia a cargo de la vigilancia externa.
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	El titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno podrá solicitar al Secretario Ejecutivo la delegación temporal del ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales de los municipios y las entidades federativas,
Atribuciones Congreso de la Unión	Se faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Seguridad Pública que reglamente el artículo 21 constitucional.
Mando policial	Mixto

Fuente: Elaboración propia con base en “Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 21; y se reforman los artículos 73, fracción XXIII; 76, fracción II; 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, jueves 23 de junio de 2016, México.

Al respecto el especialista en seguridad Raúl Benítez Manaut expresó que la guerra contra las drogas dio prioridad a la mano dura sobre los derechos humanos y la crisis de la seguridad pública provocó la intervención de las fuerzas armadas hasta la autoorganización en grupos paramilitares. Benítez Manaut considera que la solución a la crisis de inseguridad y violencia que vive el país no se encuentra en la militarización de las labores de seguridad ni en la ciudadanización absoluta.¹⁶

De forma complementaria en el Congreso de la Unión se discuten también diferentes iniciativas sobre seguridad interior.

5. La Ley de Seguridad Interior

Desde que se inició la guerra contra el narcotráfico en 2006 se mantiene la discusión sobre la constitucionalidad de que el Ejecutivo federal combata al crimen mediante las fuerzas armadas del país. La Suprema Corte de la Nación, en una tesis de jurisprudencia de 1996, a partir de la interpretación del artículo 129, sentenció que la participación de las fuerzas armadas en auxilio de las autoridades civiles es constitucional.

¹⁶ *Reporte Índigo*, “Reforma policial: el letargo”, Imelda García, 31 de julio de 2017, pp. 12-15.

Tanto en México como en América Latina existe un debate con relación a si las fuerzas armadas deben o no desempeñar funciones de naturaleza policial, e incluso el combate al narcotráfico.¹⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico de la actuación de las fuerzas armadas. En el siguiente cuadro se bosquejan los artículos constitucionales en la materia (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Principales artículos constitucionales relacionados con las fuerzas armadas

Artículo 5	Artículo 35
Entre los servicios que deben brindar de manera obligatoria los ciudadanos se encuentra el servicio de las armas (Ley del Servicio Militar).	Es una prerrogativa del ciudadano tomar las armas en el ejército o Guarda Nacional para la defensa del Estado.
Artículo 21	Artículo 129
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.	El accionar del Ejército en tiempos de paz sólo puede referirse a actividades que guarden exacta conexión con la disciplina militar, y con la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles.
Artículo 89	
Facultad del presidente el preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y Marina Armada para resguardar la seguridad interior y defensa del exterior.	

Fuente: Elaboración propia con base en Antonio Rueda Cabrera, “La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana”, *Revista Electrónica Méthodos*, UNAM, México, 2012.

El 17 de marzo de 2016, el portal electrónico *sin embargo* MX publicó una entrevista al general Salvador Cienfuegos Zepeda quien reconoció que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ha cometido errores en el combate al crimen organizado. “Uno de ellos fue cuando entramos de lleno al combate a las drogas, hacer un lado a la policía, porque muchas policías estaban comprometidas

¹⁷ Marcos Pablo Moloeznik, “Reflexiones sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México”, Diciembre 10, 2015, en [<http://derechoenaccion.cide.edu/reflexiones-sobre-el-proceso-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>] (consulta: lunes 3 de julio de 2017).

y se habían corrompido y entonces hicimos a un lado a las policías y nos quedamos con **un problema que no nos toca, que no nos corresponde**".¹⁸

Actualmente, en las dos Cámaras se encuentran iniciativas pendientes para establecer la estructura jurídica de la seguridad interna. Sin embargo, dispersas desde definir el concepto de seguridad interior.

Mediante la consulta al Sistema de Información Legislativa (SIL) se identificaron ocho iniciativas con proyectos de Ley Secundaria sobre Seguridad Interior. Aquí se describen las tres que más han sido mencionadas en la prensa nacional y se presenta un cuadro analítico donde el lector puede ubicar la iniciativa de ley y los principales aspectos.

El 27 de septiembre de 2016, el senador Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. El senador argumenta la necesidad de legislación secundaria en varios hechos: en ausencia de corporaciones locales y estatales competentes, las fuerzas armadas no pueden retirarse; la presencia de fuerzas armadas (o de la Policía Federal) ha reducido los incentivos de actores políticos locales y estatales para construir capacidades propias; sólo existen criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para justificar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; lo anterior provoca inseguridad jurídica y violaciones a los derechos humanos.¹⁹

La iniciativa de Ley de Seguridad Interior tiene como objeto regular la integración, organización, funcionamiento y control de las instituciones y autoridades encargadas de contribuir a preservar la seguridad interior de la federación, así como establecer los procedimientos y las bases de coordinación en la materia entre ésta, las entidades federativas y los municipios.

Asimismo, la iniciativa del senador Gil Zuarth detalla las acciones consideradas como amenazas contra la seguridad nacional que van desde lo local hasta lo internacional; infiltraciones o captura de las instituciones de seguridad,

¹⁸ En [<http://www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596>] (consulta: 27 de junio de 2017).

¹⁹ Roberto Gil Zuarth, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley De Seguridad Interior, Exposición de motivos, Senado de la República, a 13 de septiembre de 2016, México, en [www.sil.gob.mx] (consulta: julio de 2016).



obstaculizaciones al servicio de seguridad pública, prevención y apoyo en casos de desastres naturales, violaciones a los derechos humanos, destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos, entre las más importantes.

En materia de seguridad interior establece que ésta es una función de seguridad nacional y estará a cargo de la federación para preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad y los derechos humanos.

Para lograr lo anterior propone la creación de un Comité de Seguridad Interior como instancia de coordinación que auxiliará al Ejecutivo federal en la conducción de la política de seguridad interior y se integrará por los titulares de las dependencias relacionadas con la seguridad en la administración pública federal así como el presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

La iniciativa en comento establece que las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal tendrán como misión las que contempla la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Armada de México, así como la de prestar auxilio a las autoridades constitucionales y a las instituciones de seguridad pública de los órdenes federal, local y municipal para hacer frente a afectaciones a la seguridad interior.

Asimismo, la iniciativa establece que la Fuerza Especial de Apoyo Federal podrá intervenir de manera subsidiaria y temporal en funciones de seguridad interior cuando por razones de necesidad y proporcionalidad, las instituciones y autoridades civiles competentes estén imposibilitadas materialmente para hacer frente a la situación. Su intervención se sujetará a lo que disponga el presidente de la república, previa emisión una declaratoria de afectación a la seguridad interior.

Además, la iniciativa contempla que podrán ser intervenidas las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos, equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores. Los datos e información que se obtengan de



las intervenciones tendrán carácter de reservadas y sólo podrán autorizarse por un juez de control.

La iniciativa regula, además, la localización geográfica en tiempo real, así como la entrega de datos conservados de equipos de comunicación móvil. Establece la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional como un mecanismo del control de Legislativo sobre el Ejecutivo en materia de seguridad interior.

Otra iniciativa con proyecto de decreto de Ley de Seguridad Interior fue presentada por el diputado César Camacho Quiroz y la diputada Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI, con el objetivo de regular la función del Estado para preservar la seguridad interior.

La iniciativa define la *seguridad interior* como la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.

La iniciativa equipara la *seguridad interior* con la *seguridad nacional* por ello mandata que las acciones de orden interno y de seguridad interior observarán los principios previstos en el artículo 4º de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las disposiciones del uso legítimo de la fuerza.

La iniciativa plantea que la aplicación de la Ley de Seguridad Interior corresponde al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación con la participación de las dependencias, entidades de la administración pública federal, fuerzas federales y fuerzas armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.

Esta iniciativa considera amenazas a la seguridad interior la presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico, como: emergencia ambiental, biológica, nuclear, química, sanitaria o cualquier otra que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas

geográficas del país, y actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas, en cualquier lugar del territorio nacional.

También considera que las acciones emprendidas para la aplicación de la ley no implica la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías; con excepción de los que ya prevé la Carta Magna y sus leyes respectivas. Plantea que corresponde al presidente de la república la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior; en ella se deberá especificar el tipo de amenaza, la institución federal coordinadora participante, las entidades federativas o regiones, el tipo de acciones y la temporalidad de la declaratoria, entre otros aspectos.

En el capítulo sobre la intervención de las autoridades federales destaca que las fuerzas armadas sólo intervendrán cuando las capacidades de las fuerzas federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza; las acciones de orden interno y de seguridad interior del gobierno no sustituyen a las autoridades de otros órdenes de gobierno; las acciones de orden interno y de seguridad interior que lleven a cabo las fuerzas armadas no se considerarán de seguridad pública. La Secretaría de Gobernación será la instancia coordinadora.

En materia de inteligencia para la seguridad interior la iniciativa mandata que las autoridades podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información.

En materia del control, la autoridad coordinadora de las acciones de seguridad interior, mantendrá informado al presidente de la república de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación.

Otra iniciativa sobre la materia la presentó el senador Miguel Barbosa Huerta el 11 de enero de 2017. En la exposición de motivos enfatiza que la Ley de Seguridad Interior deberá tener un carácter excepcional ya que sólo hasta que se determine la insuficiencia de las corporaciones policiacas civiles procederá la declaratoria de afectación a la seguridad interior y sus medidas correctivas.²⁰

²⁰ Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, SIL, Segob, en [www.sil.gob.mx] (consulta: 20 de junio de 2017).



El objetivo de la iniciativa de Ley de Seguridad Interior es la delimitación de las circunstancias que pueden generar afectaciones extraordinarias a la seguridad interior; la regulación de las medidas excepcionales que debe implementar el Estado para atención y resolución, así como la definición de las autoridades que deben participar en su ejecución.

La *seguridad interior* se define —en la iniciativa— como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías.

Entre las principales amenazas a la seguridad interior considera: la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población; la operación regular de infraestructura; la provisión de bienes y servicios; la alteración de la paz pública; la alteración del orden constitucional como el funcionamiento de las instituciones de gobierno; el impedimento o alteración de la forma de organización política en los distintos órdenes de gobierno. No se considera a las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-electoral como una amenaza a la seguridad interior.

A diferencia de las anteriores, la Ley de Seguridad Interior del senador Barbosa establece un control parlamentario ejercido por el Senado de la República para formular objeción del decreto del titular del Ejecutivo federal para regresar a las fuerzas armadas a los cuarteles.

La iniciativa detalla los procedimientos para atender y neutralizar las afectaciones a la seguridad interior en los casos de: atención a la población en caso de desastres naturales, epidemias y pandemias; en caso de riesgo por sustancias químicas o radioactivas; y por grupos de la delincuencia organizada en municipios y entidades federativas.

Sobre la delincuencia organizada explica que amenaza la seguridad interior cuando: infiltra o coopta total o parcialmente alguna corporación policiaca federal, de una entidad federativa o de un municipio; influye en el proceso de toma de decisiones de algún ente público municipal, de alguna entidad federativa o federal.

y cuando por la comisión de delitos como homicidio, secuestro, extorsión o contra la salud en cualquiera de sus modalidades altera el orden y la paz pública.

El proyecto de ley también contempla el control parlamentario sobre la participación de las fuerzas armadas permanente en tareas de seguridad interior; dicho control recae en el Senado de la República.

En todas las iniciativas se acepta la intervención de las fuerzas armadas siempre y cuando sea autorizada y en casos extraordinarios. En particular las iniciativas de los senadores Luis Gerónimo Barbosa y Roberto Gil Zuarth, consideran pertinente y necesaria la aprobación del presidente para la disposición de los elementos de la fuerza armada.

Diversas organizaciones de la sociedad civil se han manifestado en contra de la aprobación de una Ley de Seguridad Interior ya que consideran que las fuerzas armadas no están preparadas para asumir funciones de seguridad pública. Señalan que una de las consecuencias derivadas de dicha ley sería:

[...] el debilitamiento del nuevo sistema de justicia penal —tanto por las garantías del debido proceso, como el supuesto de la presunción de inocencia—, por cuestiones como la facultades de detención en flagrancia, de investigación y de obtener testimonios por parte de la milicia.²¹

En las conclusiones del estudio afirman que la actuación militar en funciones de seguridad debe ser temporal y siempre debe existir un plan para regresar a las fuerzas castrenses a sus cuarteles.

Opinión pública sobre justicia e inseguridad

A pesar de la puesta en marcha del nuevo modelo de justicia penal, la profesionalización de los cuerpos policiacos y la intervención de las fuerzas

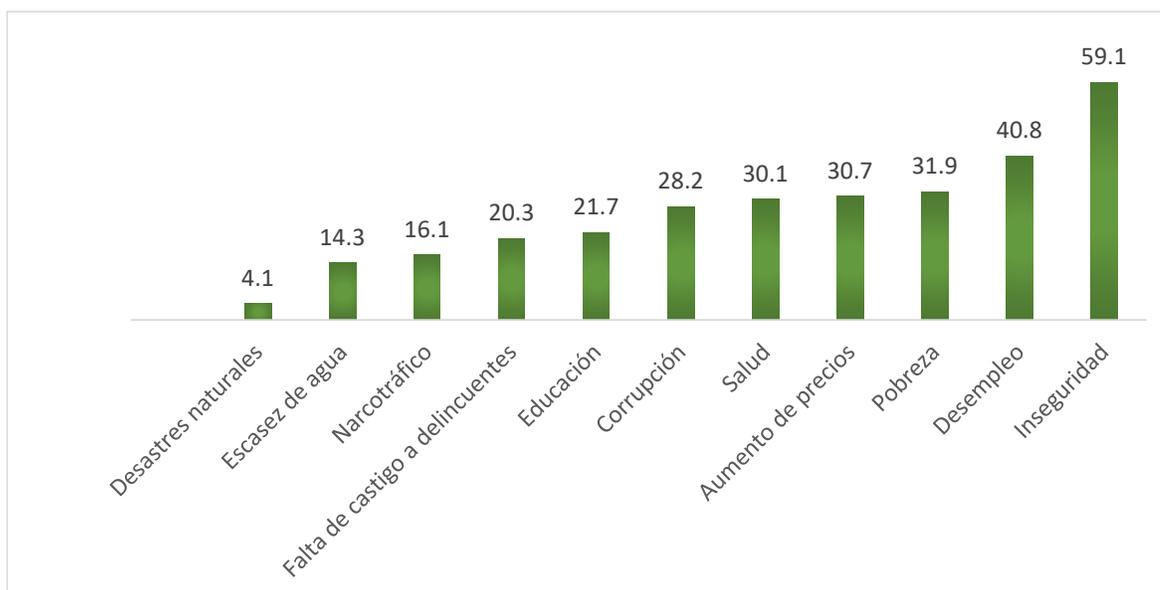
²¹ WOLA, #Seguridad sin Guerra, CMDPDH, IMDHD, Enjambre Digital *et al.*, *Seguridad interior, ¿Seguridad para quién?*, México, 2017, en [www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf] (consulta: julio de 2017).



armadas en actividades de seguridad pública en lugares específicos del país, no se ha logrado reestablecer el Estado de derecho en México.

Uno de los indicadores en ese sentido es la elevada percepción de inseguridad pública que se ubica por encima de otros problemas. Los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016 dio cuenta de que 59 de cada 100 ciudadanos encuestados percibe la inseguridad como la mayor preocupación; en segundo lugar, el desempleo, y en tercero, la pobreza (véase Gráfica 8).

Gráfica 8. Temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población de 18 años y más, 2016 (distribución porcentual)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2017).

La misma fuente reportó siete de cada 10 personas de 18 años y más, consideraron que vivir en su Estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia, situación que prácticamente no ha cambiado desde 2013. En tanto que seis de cada 10 personas se sienten inseguras en el municipio o delegación de su residencia, sólo 4 de cada 10 se sienten inseguros en su colonia o localidad.

Con relación al lugar o espacio donde la población se siente más insegura, 8 de cada 10 mexicanos perciben inseguridad en los cajeros automáticos, 7 de cada

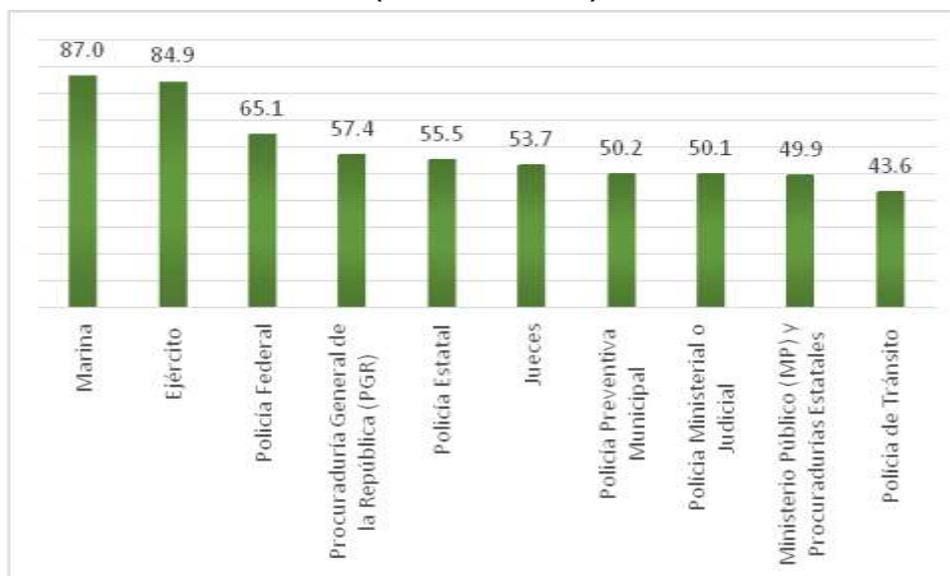
10 en el banco, transporte público y la calle. La población se siente menos insegura en casa (2 de cada 10) y en el trabajo (3 de cada 10).

La situación de inseguridad prevaleciente en el país —además de los costos en protección— ha modificado el comportamiento social. Al respecto, 7 de cada 10 personas dejaron de dar permiso a los hijos menores para salir; 6 de cada 10 dejaron de usar joyas, 5 de cada 10 dejó de salir de noche, casi la misma proporción dejó de llevar dinero en efectivo y cuatro de cada 10 de llevar tarjetas de crédito o débito.

Los efectos de la inseguridad también los padecen los establecimientos comerciales y de servicios en el país; sobre el tema, en julio de 2017 el INEGI publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) aplicada en 2016. De los resultados más importantes relacionados con la seguridad se puede destacar que de las 4.5 millones de unidades económicas usuarias del servicio de policía municipal sólo 32 de cada 100 se sienten satisfechos con ese tipo de servicio policial.

El INEGI también mide el grado de confianza que experimentan los ciudadanos mayores de 18 años con respecto a las autoridades seguridad pública, seguridad nacional y de justicia. Al respecto, a 9 de cada 10 le inspira mucha o algo de confianza la Marina; a 8 de cada 10, el Ejército; sólo a 6 de cada 10 la Policía Federal y la PGR. En el extremo a sólo 4 de cada 10 le inspira confianza la Policía de Tránsito (véase Gráfica 9).

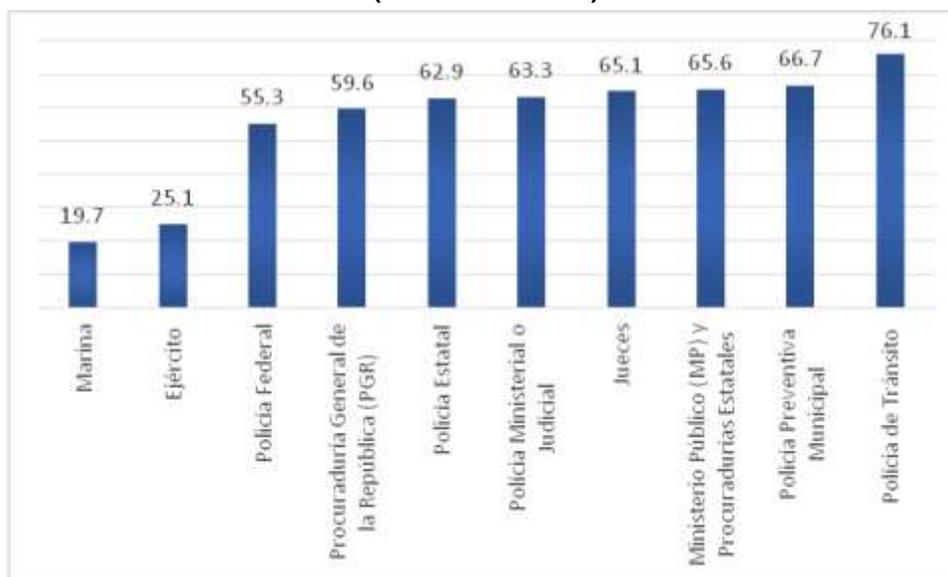
Gráfica 9. Nivel de percepción sobre la confianza que la sociedad manifestó respecto de sus autoridades: mucho o algo de confianza (Marzo-abril 2016)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, en [www.inegi.org.mx] (consulta: junio de 2017).

La situación se ratifica cuando se pregunta a los ciudadanos sobre la percepción de corrupción en las autoridades de seguridad y justicia. Al respecto, 8 de cada 10 percibe como corrupta a la policía de tránsito, 7 de cada 10 encuestados a la policía municipal, prácticamente con la misma proporción fue calificado el Ministerio Público y la Policía Estatal, sólo 2 de cada 10 consideró como corruptas a las fuerzas armadas (Marina, Ejército) (véase Gráfica 10).

Gráfica 10. Nivel de percepción sobre corrupción en las autoridades de justicia (marzo-abril 2016)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016, México, www.inegi.org.mx (junio de 2017).

Para indagar las razones de la desconfianza y percepción de corrupción de las instituciones policiacas el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, aplicó una encuesta a ciudadanos y policías de diferentes instituciones en 2016.

De los principales resultados se puede destacar que cuando se habla de policía sólo 2 de cada 10 encuestados los relacionó con protección y 1 de cada 10 los asoció con inseguridad. Mientras que el policía se percibe a sí mismo con honor y orgullo, seguridad, servir y proteger a la ciudadanía y con responsabilidad, en contraposición, el ciudadano los mira con desconfianza, asociado a corrupción e impunidad, prepotencia, y en muy menor medida como apoyo y protección.

Los ciudadanos encuestados desconfían de la policía por actos de corrupción (54%), por abusos (28%) y por malas experiencias (19%). Los motivos que expresaron los policías para decidirse por esa profesión, 41% lo hicieron por necesidad económica, 19% para ayudar a la población y sólo 9% para combatir la delincuencia. Llama la atención que 6% eligieron ser policías para gozar de impunidad.

Otro resultado relevante son las condiciones laborales expresadas por los propios policías, con relación al equipo expresaron que no es provisto e incompleto, las unidades son obsoletas y en mal estado, los horarios son extenuantes, sin horarios de salida y con ubicaciones de trabajo diversas, las necesidades experimentadas fueron de alimentación, sueño y cansancio.

La población percibe como problema principal al interior de las instituciones policiacas la corrupción y la falta de capacitación, aunque 6 de cada 10 consideró que la corrupción la fomentan los policías y ciudadanos.

Comentarios finales

Después de la tan anhelada y mediática lucha contra el narcotráfico de 2006, la sociedad sigue insegura e insatisfecha con las funciones del gobierno, en específico, con los policías. Todos los días se presenta como nota estelar la captura de delincuentes por problemas de robo, secuestros, violaciones, feminicidios, entre otros.

Los delitos de alto impacto que se han delineado en el documento muestran la fragilidad del Estado de derecho en el país. Al final nos encontramos con un Estado incapaz de enfrentar al crimen y que no es capaz de garantizar la protección de la vida y los bienes patrimoniales básicos de la población.

Por ello, especialistas en la materia señalan que la legislación en materia de seguridad interior, mando policial y sistema de justicia penal debe estar armonizada. Existe la urgencia de modificar y perfeccionar el nuevo sistema de justicia ya que se reconoce que existe falta de capacitación en policías y ministerios públicos.

Aunque también algunos estudios sugieren que no basta con profesionalizar a las policías sino que también se requiere sensibilizar a la población en un proceso de reconciliación y entendimiento con los cuerpos policiales. Además de respetar las funciones y la estructura de los integrantes del sistema de seguridad

nacional, pública e interior, se debe trabajar en equipo y con logística para disminuir las amenazas y el índice de delincuencia en todo el país.

Algunas organizaciones de la sociedad civil también alertan sobre el peligro de una aprobación de Ley de Seguridad Interior que militarice al país y que la actuación de las fuerzas armadas se dé por encima de los derechos humanos, así como el derecho a la libre manifestación de ideas.

Al finalizar el documento el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública divulgó las cifras de incidencia delictiva al mes de junio de 2017, mes que superó a mayo en número de homicidios; con esa tendencia seguramente se cerrará 2017 como uno de los años más violentos de la historia del país.

La crisis del Estado de derecho se concretiza cuando éste no puede garantizar y proveer de seguridad a los ciudadanos; la situación se complica más cuando se hace necesario aplicar la justicia por mano propia. Así, los grupos sociales con mayor poder destinan mucho de sus gastos a la protección y seguridad; en tanto que en robos en transporte público y en comercios se observa con mayor frecuencia linchamientos o conatos de ellos cuando la policía los logra evitar.

Anexo 1. Iniciativas en el Congreso de la Unión sobre seguridad interior, LXIII Legislatura

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
<p>Senadora Yolanda de la Torre Valdez (PRI) Ley Secundaria 30/05/2017</p>	<p>Reglamentar la facultad del Ejecutivo federal para preservar la seguridad interior.</p>	<p>Función a cargo de los Poderes de la Unión para resguardar la seguridad de sus habitantes, la plena vigencia del Estado de derecho y la permanencia del orden constitucional y la gobernabilidad democrática, a través de la Fuerza Armada Permanente y las Fuerzas Federales.</p>	<p>Conducir y ejecutar la política de seguridad interior, así como la disposición de la Fuerza Armada Permanente y las Fuerzas Federales para preservarla, en los términos de la presente ley. Designar a un responsable militar de ejecutar la intervención autorizada con rango de General de División, o de Almirante. Designar a un responsable civil de supervisar las acciones administrativas de coordinación.</p>	<p>Pendiente en Comisiones de la Cámara de origen.</p>	<p>La intervención de la Fuerza Armada Permanente y, en su caso de las Fuerzas Federales deberá ser autorizada por el Consejo de Seguridad Interior.</p>	<p>Actos violentos que pongan en peligro colectivo la vida, la libertad, la estabilidad, la seguridad, la paz pública o el patrimonio de los habitantes de una región determinada; delitos de sedición, conspiración, sabotaje, rebelión, motín y espionaje. En situación de desastre o emergencia cuando resulte afectada la sociedad, sus bienes o la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, en términos de la Ley General de Protección Civil.</p>

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
<p>Grupo parlamentario del PVEM</p> <p>Ley Secundaria</p> <p>14/02/2017</p>	Sentar las bases jurídicas, orgánicas, funcionales, de responsabilidad y de coordinación existentes entre las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad y las Fuerzas Armadas.	Parte de la seguridad nacional y serán todas aquellas acciones a salvaguardar las instituciones, mantener el Estado de derecho, garantizar la estabilidad y pleno desarrollo de la población; y, en caso de ser necesario, utilizar la fuerza legítima del Estado.	Autoridad encargada de emitir una Declaratoria de Afectación a la Seguridad Interior. Las acciones tendientes a restaurar la seguridad interior serán sancionadas por el titular de la Secretaría de Gobernación, previa verificación del trámite aprobatorio correspondiente de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.	Pendiente en Comisiones de la Cámara de origen.	La participación de efectivos pertenecientes a las Fuerzas Armadas únicamente tendrá lugar cuando las capacidades de las instituciones de seguridad pública federales y locales sean rebasadas, y se sustente ampliamente la necesidad de su participación.	Actos emanados de grupos delincuenciales. Acciones que pongan en peligro la estabilidad y continuidad de las instituciones. Fenómenos de origen natural, biológico o antropogénico. Acciones que pretendan vulnerar la paz social, el patrimonio nacional, la seguridad nacional y el orden interno.
<p>Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD)</p> <p>Ley Secundaria</p>	Establecer un andamiaje normativo para la implementación de medidas focalizadas en las que concurran diversas autoridades de manera coordinada o	Comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la	Las medidas de seguridad interior que se realicen en forma excepcional a la acción regular de las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno, estarán determinadas por el decreto que emita el titular del Poder Ejecutivo federal, en	Retirada el 15 de junio de 2016.	En aquellos casos excepcionales en que las autoridades civiles competentes para la seguridad interior, resulten insuficientes para el cumplimiento de los objetivos	El impedimento de la ejecución regular de acciones por las autoridades competentes necesarias para la protección de la nación mexicana, frente a amenazas y riesgos internos derivados de la acción del hombre

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
	incluso, ante las limitaciones que alguna de ellas pueda padecer, que opere la sustitución de una autoridad por otra que cuente con las capacidades necesarias para enfrentar el evento que afecte la seguridad interior, sea del mismo nivel de gobierno o de uno diverso (federal, de una entidad federativa o municipal), según sea el caso.	población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.	los términos de la presente ley.		establecidos en el artículo 14, el titular del Poder Ejecutivo federal podrá disponer de elementos de la Fuerza Armada Permanente para el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional.	o de la naturaleza. La alteración de la paz pública que amenaza en forma grave la vigencia de los derechos humanos y sus garantías; la alteración del orden constitucional que socaba en forma grave y generalizada el funcionamiento regular de las instituciones de gobierno. El impedimento o alteración de la forma democrática de organización política en los distintos órdenes de gobierno. La generación de riesgo actual e inminente de secesión entre uno o más

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						integrantes de la federación señalados en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No se consideran bajo ninguna circunstancia actos que puedan provocar afectaciones a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-social.
Senador Roberto Gil Zuarth (PAN) Ley Secundaria 27/09/2016	Regular la integración, organización, funcionamiento y control de las instituciones y autoridades encargadas de contribuir a preservar la seguridad interior del país.	Es una función de seguridad nacional a cargo de la federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio	Conducir y ejecutar la política de seguridad interior. Disponer de la Fuerza Armada Permanente y de la Fuerza Especial de Apoyo Federal para preservarla.	Pendiente en comisión(es) de la Cámara de origen.	La Fuerza Especial de Apoyo Federal podrá intervenir de manera subsidiaria y temporal en funciones de seguridad interior cuando por razones de necesidad y proporcionalidad,	Actos tendentes a infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública, de los órdenes federal, local o municipal. Actos tendentes a obstaculizar o impedir la prestación del

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
		nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.			las instituciones y autoridades civiles competentes estén imposibilitadas materialmente para hacer frente a la situación. Su intervención en las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México o regiones del territorio nacional se sujetará a lo que disponga el presidente de la república, previa emisión de la declaratoria de afectación a la seguridad interior en los términos previstos en la presente ley.	servicio de seguridad pública por parte de las autoridades federales, locales, o municipales, o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales, la administración o ejecución de programas de apoyo federal; actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales la

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en casos de emergencias o desastres naturales. Actos tendentes a consumir violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una región del territorio nacional. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						servicios públicos en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una región del territorio nacional.
Diputado César Camacho Quiroz (PRI) Ley Secundaria 08/11/2016	Regular la función del Estado para preservar la seguridad interior del país.	Condición que proporciona el Estado Mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, en beneficio de su población.	Ordenar por conducto de la Secretaría de Gobernación, la implementación gradual de acciones de seguridad interior, cuando se presente alguno de los supuestos señalados. Determinar la procedencia de la intervención del gobierno federal, y dentro de las 72 horas siguientes expedirá el Acuerdo de la Declaratorio de Protección a la Seguridad Interior. Ordenar acciones inmediatas a las dependencias y	Pendiente en Comisión (es) de la Cámara de origen	Las Fuerzas Armadas sólo intervendrán cuando las capacidades de las fuerzas federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza de que se trate.	Actos violentos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional o en alguna de sus partes integrantes. Presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico, tales como una emergencia ambiental,

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
			entidades de la administración pública federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.			biológica, nuclear, química, sanitaria o cualquier otra que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, y cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.
Diputado Otniel García Navarro (PRI) Reforma Constitucional 14/12/2016	Reformar el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	-o-	Preservar la seguridad, en los términos de la ley respectiva y —en su carácter de comandante supremo de las fuerzas armadas— disponer de la totalidad del servicio activo del Ejército,	Pendiente en Comisión (es) de la Cámara de origen.	-o-	-o-

Presentada por	Objetivo	Definición de seguridad interior	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
			de la Marina Armada de México y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.			
Diputado Jorge Ramos Hernández (PAN) Ley Secundaria 26/11/2015	Precisar diversos elementos relativos al procedimiento e intervención de autoridades en el ámbito de la seguridad nacional.	Seguridad nacional	Ordenar la participación de la Fuerza Armada Permanente por afectaciones a la seguridad interior, y que sus funciones específicas deben ser resueltas en cada caso a través de la declaratoria y de los protocolos de actuación que se emitan al respecto.	Pendiente en Comisión (es) de la Cámara de origen.	Actuación de las fuerzas armadas siempre y cuando lo determine el Consejo de Seguridad Nacional y lo apruebe el presidente de la república.	Actos que busquen obstaculizar o impedir la prevención y el combate de delitos contra la seguridad de la nación, previstos en el Código Penal Federal. Actos tendientes a consumir ilícitos que por sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano. Actos que impidan

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						<p>a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.</p> <p>Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la federación.</p> <p>Actos en contra de la seguridad de la aviación o de la navegación marítima.</p> <p>Actos que atenten en contra del personal o las sedes diplomáticas o representaciones oficiales de organismos internacionales en el territorio nacional.</p> <p>Actos que tiendan a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de</p>

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						destrucción masiva. Actos de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégica o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. Actos que desarrollen un estado o un grupo de estados empleando sus fuerzas armadas para agredir o invadir al Estado mexicano. Actos tendentes a obstaculizar o

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						<p>impedir a las autoridades llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos indispensables para la población.</p> <p>Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades prevenir, auxiliar, recuperar y apoyar a la población en caso de contingencias.</p> <p>Actos tendentes a obstaculizar o impedir el ejercicio de las atribuciones de las autoridades para atender una afectación a la seguridad interior.</p> <p>Actos tendentes a obstaculizar o impedir acciones de prevención o defensa que lleva</p>

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
						a cabo el Estado mexicano frente a otros estados, sujetos de derecho internacional o agentes no estatales. Actos tendentes a afectar la estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la federación.
Senador Manuel Cárdenas Fonseca (Sin partido) Reforma Constitucional 25/01/2017	Definir el término de <i>seguridad interior</i> . Regular el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz.	Función del Estado orientada a identificar, investigar, perseguir y sancionar riesgos y amenazas provenientes del interior del país, tales como delincuencia organizada, actividades terroristas, problemas migratorios y ataques cibernéticos, entre otros, que por las características que	Encargado de la titularidad de la seguridad interior. Coordinar con instituciones locales y municipales para la atención inmediata de amenazas.	Pendiente en Comisión (es) de la Cámara de origen.	Establecer que las Fuerzas Armadas en tiempos de paz podrán participar de manera extraordinaria, por tiempo limitado, y de acuerdo con lo que establezca la ley en la materia en tareas de seguridad interior, así como en labores de protección civil que ya se consideran en	Delincuencia organizada, actividades terroristas, problemas migratorios y ataques cibernéticos.

Presentada por	Objetivo	Definición de <i>seguridad interior</i>	Función del Ejecutivo	Estatus	Intervención	Acciones contra la seguridad interior
		adquieran pongan en riesgo la seguridad de la población del país o de una zona específica, la sana convivencia democrática y las instituciones de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.			leyes secundarias.	

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx