

**LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE
A LA SEGURIDAD NACIONAL
Y LA VIOLENCIA:**
una reflexión necesaria

Elena Azaola Garrido
Ana Dulce Aguilar García
y Guadalupe Barrena Nájera



DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Gabriel Santiago López

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Yolanda Ramírez Hernández

Cuarta Antonio Rueda Cabrera

Quinta Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Erika Alejandra Solís Pérez

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Mayra Alinares Hernández

Quejas y Orientación

José Antonio Garibay de la Cruz

Administración

Hilda Marina Concha Vilorio

Comunicación por los Derechos Humanos

Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Christian Ibeth Huerta Dávila

*Centro de Investigación Aplicada
en Derechos Humanos*

Francisco Javier Conde González

Educación por los Derechos Humanos

Ana Karina Ascencio Aguirre

Seguimiento

María del Rocío Ojeda Luna

Vinculación Estratégica

Armando Jesús Meneses Larios

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Zaira Wendoly Ortíz Cordero*

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Rogelio Alvarado Vilchis

*Vinculación con la Sociedad Civil
y de Políticas Públicas*

Clara Isabel González Barba

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Mónica Martínez de la Peña

* Encargada del despacho

**Los derechos humanos frente
a la seguridad nacional y la violencia:
una reflexión necesaria***

Elena Azaola Garrido
Ana Dulce Aguilar García
y Guadalupe Barrera Nájera

* N. del E.: Si bien posterior a la elaboración de los artículos de la presente obra se han actualizado leyes y datos que citan sus autoras, es preciso señalar que la reflexión que ellas hacen sobre dichos temas es importante, necesaria y no ha perdido su vigencia.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo Alberto Ortega Soriano, Ana Karina Ascencio Aguirre, Amalia Cruz Rojo, José Ricardo Robles Zamarripa y Perla Dalila Sánchez Domínguez
EDITOR RESPONSABLE: Francisco Javier Conde González
CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández
REVISIÓN DE PLANAS: Karina Rosalía Flores Hernández y Andrea Cristina Lehn Angelides
DISEÑO DE PORTADA: Enrique Alanis Guzmán
FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Karen Trejo Flores

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-7625-99-5

El contenido de esta obra no refleja necesariamente las ideas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en esta edición, sino que es responsabilidad de sus autoras.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

Presentación	4
Violencia y políticas de seguridad. <i>Elena Azaola Garrido</i>	6
Seguridad, medidas extraordinarias y derechos humanos. Mito y necesidad de un régimen especial en México	25
<i>Ana Dulce Aguilar García y Guadalupe Barrena Nájera</i>	



Presentación

Con la finalidad de incentivar el pensamiento y análisis sobre aquellos temas y problemas relacionados con los derechos humanos que actualmente buscan una solución desde el ámbito teórico para lograr un impacto pragmático, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reúne diversas reflexiones de especialistas en la materia, quienes mediante un lenguaje accesible propician la comprensión de temas que atañen a la sociedad, y que para ello se basan en fuentes que dan certeza y seriedad a lo expresado.

Debido al protagonismo que la violencia ha tenido en los últimos años en la agenda diaria del país, es imprescindible detenernos a reflexionar sobre en dónde estamos actualmente, hacia dónde es que nos dirigimos y qué medios utilizamos para alcanzar nuestro objetivo. En ese sentido, esta publicación tiene la finalidad de analizar, a través de un enfoque de derechos humanos, los problemas que se relacionan con la violencia y la seguridad.

El complejo escenario de actos violentos que ocurren en el territorio mexicano impide que las personas constaten la magnitud de los fenómenos que viven de manera cotidiana. Es por ello que, a partir de los artículos que conforman la presente obra, se ofrece un panorama amplio y detallado que posibilita a las y los lectores a analizar dicha problemática.

Desde esa perspectiva, el texto de Elena Azaola, titulado “Violencia y políticas de seguridad”, nos invita a visibilizar la dimensión y los daños que ha provocado la violencia que se vive en México, reconociendo que el homicidio es tan sólo una de sus caras. Por su carácter multifactorial, la complejidad que reviste la violencia urge al Estado a actuar con estrategias y programas que atiendan esa multiplicidad de factores y que consideren desde su más pequeña hasta su más grande expresión. La autora propone, a partir de un enfoque de derechos humanos, estrategias y programas viables que permitan erradicar la violencia.

El incremento de actos violentos en el país ha traído aparejado un conjunto de políticas públicas y reformas, tanto constitucionales como legales, que han tenido la finalidad de restituir la seguridad de las y los ciudadanos a costa de la

restricción y la limitación del ejercicio de los derechos humanos. El discurso político ha configurado una relación paradójica entre seguridad y libertad, en donde la única vía para restablecer la seguridad a la ciudadanía es la restricción de las libertades. Este mismo discurso se trasladó, mediante la reforma de 2008, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con figuras que han dejado de funcionar como estados de excepción para convertirse en situaciones de normalidad, como lo expresan las autoras del segundo artículo que aquí se incluye.

“Seguridad, medidas extraordinarias y derechos humanos. Mito y necesidad de un régimen especial en México” es presentado por Ana Dulce Aguilar y Guadalupe Barrena, quienes realizan un análisis concreto de la reforma constitucional en materia penal de 2008 y de las figuras reguladas por éste, como el arraigo o el régimen de excepción aplicado a la delincuencia organizada, entre otras. El artículo adelanta reflexiones que tienen el objetivo de hacer énfasis sobre la importancia de evaluar las medidas de seguridad que adopta el Estado mediante el enfoque de derechos. Dicho enfoque cuestiona la efectividad de las medidas restrictivas realizadas y su legitimidad en contraste con las funciones estatales de garantía y protección de los derechos humanos. Las autoras llaman la atención respecto de los límites que deben tener las medidas restrictivas para que el sistema jurídico y la Constitución se vuelvan compatibles con el enfoque de derechos humanos.

Esas contribuciones muestran que México tiene por delante un gran reto frente a la inseguridad y la violencia, por lo que no se debe pasar por alto que los derechos humanos deben ser el límite de cualquier política estatal. En ese sentido, ningún régimen de excepción o medida de seguridad podrá ir en contra de la garantía de los derechos humanos.

Perla Gómez Gallardo
Presidenta

Violencia y políticas de seguridad

Elena Azaola Garrido

Elena Azaola Garrido es licenciada y maestra en antropología social por la Universidad Iberoamericana. Es doctora en la misma disciplina por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).



*Por cada persona que caiga en esta guerra,
por cada persona que muera mientras yo mismo siga
vivo, deberá encenderse en mí un pensamiento.
De no ser así, ¿qué otras velas tendría?
No los conozco, pero son más que parientes para mí.*

ELIAS CANETTI¹

a) Situación actual

Existen muchas formas de definir a la violencia. Nosotros adoptamos la que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS): "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones".²

A partir de esta definición lo que quisiéramos mostrar es que la mayor parte de los esfuerzos de quienes a diario nos informan acerca de los inusitados niveles de violencia que ha padecido nuestro país en los últimos cinco años se ha limitado casi exclusivamente a contar a los muertos o documentar la forma en que éstos han perdido la vida. En cambio, muy pocos esfuerzos se han dedicado a conocer la verdadera magnitud y la profundidad de los daños ocasionados por

¹ Elias Canetti, *Libro de los muertos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, p. 19.

² Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C., OPS-Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (Publicación científica y técnica núm. 588), 2003, p. 5, disponible en <<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

la violencia, así como a intentar comprender sus causas y a proponer las vías que hagan posible su disminución. Nosotros intentaremos avanzar en esta dirección.

Para ello, y con el fin de facilitar una mayor comprensión del problema de la violencia que hoy afecta a nuestro país, trataremos de brindar algunos elementos que permitan situar esta problemática dentro de un contexto más amplio. Nos referiremos, en primer término, a la evolución histórica de las tasas de muerte por violencia en nuestro territorio, así como al lugar que ocupa México en relación con otros países por sus niveles de violencia. De igual forma, intentaremos brindar un breve panorama acerca de los diferentes tipos de violencia que existen en nuestro país.

Históricamente, México ha tenido siempre elevadas tasas de muerte por homicidio, y si bien la tendencia principal a lo largo del siglo xx fue la de la disminución sistemática de la tasa de homicidios por 100 000 habitantes, al mismo tiempo este delito no ha dejado de ocupar –desde entonces y hasta ahora– uno de los 10 primeros lugares entre las causas de defunción en nuestro país.

En efecto, las tasas por 100 000 habitantes fueron cayendo a lo largo del siglo xx de la siguiente manera:

Cuadro 1. Tasas de muerte por homicidio en México, 1930-1990

Año	Tasa por 100 000 habitantes
1930	77.4
1940	67.4
1950	48.0
1960	31.9
1970	17.5
1980	17.5
1990	18.7

Fuente: Jesús Kumate et al., *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud, 1993.

La tendencia se sostuvo durante los primeros años de este siglo ya que la tasa fue de 14.7 en 2000 y de 11.1 en 2007.³ A partir de ese momento la tendencia descendente se detiene e inicia un ascenso inusitado que de nuevo en 2011 ha llevado al país a tener una tasa de homicidios de 25 por 100 000 habitantes.⁴

Al comparar las tasas de muerte por violencia que existían en México en los años noventa –y que hoy ya hemos superado– con las de otros países, no podemos dejar de advertir que nuestra tasa es tres veces más alta que la de Estados

³ Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC), *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, 2009, México, CIDAC, 2009, p. 6.

⁴ "Ligan violencia con impunidad", en *Reforma*, México, 16 de enero de 2012.



Unidos, 10 veces más elevada que la que existe en promedio para los países de la Unión Europea y casi 20 veces más que las de Japón o Corea.⁵ En realidad, nuestra tasa de muerte por homicidio es igual a la que existía en la mayor parte de los países de Europa occidental hace más de tres siglos.⁶

Dentro del contexto de América Latina, y tomando en cuenta que ésta se distingue por ser la región con las tasas más elevadas de muerte por homicidio en el mundo, México ocupa una posición intermedia. Es decir, en esta zona pueden distinguirse tres grandes grupos de países: los que tienen tasas de homicidio por debajo de la media mundial que es de 8.8 (Chile, Uruguay y Argentina); los que tienen una violencia media (México, Paraguay y Ecuador) y aquellos que tienen tasas que triplican o más a la media mundial (Colombia, El Salvador, Guatemala, Brasil y Venezuela). Cabe observar que no son los países más pobres los de mayor violencia, sino los más desiguales, tema que también retomaremos más adelante.⁷

Cuadro 2. Tasas de muerte por homicidio por 100000 habitantes, continente americano, 2010

Canadá - 1.8	Estados Unidos - 5.0
Chile - 3.7	Perú - 5.2
Argentina - 5.5	Brasil - 23
Uruguay - 6.0	México - 18 ⁸
Costa Rica - 11.3	Colombia - 33.4
Paraguay - 11.5	Venezuela - 49
Ecuador - 18.0	El Salvador - 66

Fuente: UNODC, *Homicide Statistics-Latest Available Year*, UNODC, 2010.

Lo que señalamos es que las muertes ocurridas durante los últimos años –en el contexto de la lucha emprendida por el gobierno en contra del crimen organizado– han acaparado la atención e impedido visualizar otras violencias. De igual modo, y a pesar del cúmulo de evidencias que existen en la literatura especializada, en nuestro país se ha prestado muy poca atención a que ciertas expresiones de la violencia –de manera particular la que ocurre en la familia y en las instituciones– pueden estar vinculadas y propiciar otras formas de violencia.⁹

⁵ Véase Organización Panamericana de la Salud, *op. cit.*, y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Homicide Statistics-Latest Available Year*, UNODC, 2010.

⁶ Jean-Claude Chesnais, "The history of violence: homicide and suicide through the ages", en *International Social Science Journal*, núm. 44, 1992, pp. 217-245.

⁷ Roberto Briceño-León, "La violencia homicida en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 50, diciembre de 2008, pp. 103-116.

⁸ La tasa corresponde a 2009.

⁹ Véase la gran cantidad de referencias bibliográficas que sobre este tema contiene el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* de la OMS de 2003.

Con el propósito de tener presentes esas otras formas de violencia que existen en el país –y de las que se habla poco–, nos referiremos de manera general a algunas de ellas y proporcionaremos ciertos datos que nos dan idea de su magnitud.

El *Informe mundial sobre la violencia y la salud*¹⁰ proporciona información sobre los siguientes tipos de violencia: la que tiene por víctimas a niñas y niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores; la violencia sexual; el suicidio como forma de violencia autoinfligida; la que padecen las y los migrantes; la que ocurre en contextos institucionales como cárceles o centros psiquiátricos; la que resulta de la comisión de otros delitos y la que se produce en disputas por los recursos naturales. Asimismo, existen otros estudios que han documentado la violencia en el noviazgo; en las escuelas y el trabajo; por motivos de preferencia sexual; los feminicidios y la que se genera en conflictos de origen étnico, político o religioso.¹¹

Es importante destacar que si bien los homicidios constituyen la expresión última de la violencia –sin duda la más severa e irreparable–, representan apenas una proporción muy pequeña con respecto a otras manifestaciones de ésta. Esas otras formas de violencia también dejan huellas y ocasionan daños que pueden ser muy profundos y que alteran el curso de la existencia de las personas, limitan o bloquean sus posibilidades de desarrollo, al mismo tiempo que afectan y tienen un impacto en la vida de la colectividad. Este impacto puede medirse en términos económicos y en daños físicos y emocionales, como se ha realizado mediante estudios en distintos países.

Por falta de espacio apenas podemos citar algunos datos que ilustran la magnitud de ciertos tipos de violencia. Por ejemplo, un estudio sobre violencia juvenil en Estados Unidos mostró que la proporción entre heridos de manera intencional y los homicidios era de 94 a uno.¹²

En nuestro país, un estudio de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados arrojó que entre 2007 y 2010 han perdido la vida en hechos de violencia 1 600 personas menores de edad, mientras que aproximadamente 40 000 han quedado huérfanas como resultado del enfrentamiento en

¹⁰ Rafael Lozano *et al.* (coords.), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, Secretaría de Salud/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.

¹¹ Véase, entre otros, Nelson Arteaga Botello y Jimena Valdés Figueroa, "Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 5-35; y Elena Azaola (coord.), *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP/Unicef, 2009.

¹² Véase Nelson Arteaga Botello y Jimena Valdés Figueroa, *op. cit.*, pp. 5-35.



contra del crimen organizado.¹³ Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta la muerte por homicidio –no necesariamente vinculado al combate al crimen organizado– de un total de 3709 personas menores de edad durante el periodo 2006-2008. Asimismo, los datos del sistema de salud indican que, durante el periodo de 1979 a 2004, dos menores de 14 años de edad murieron cada día como consecuencia de la violencia familiar.¹⁴

Si miramos hacia la violencia autoinfligida, los datos de INEGI señalan que en 2007 ocurrieron en México más de 4500 suicidios. Casi 200 fueron cometidos por personas menores de 15 años de edad; casi 1400 por jóvenes de entre 15 y 24 años y cerca de 1100 por jóvenes de entre 25 y 34 años. Son los jóvenes pobres, desempleados, sin oportunidades de inclusión escolar y sin expectativas de empleo quienes en mayor medida recurrieron al suicidio, aunque se calcula que por cada suicidio que se consuma hay ocho intentos fallidos.¹⁵

Hace apenas dos años y medio Mariana estudiaba cuarto de primaria en Ecatepec, como cualquier niña de su edad. Hoy, a sus 13 años, es madre de una bebé y está amenazada de muerte por su padrastro, quien abusó sexualmente de ella. Fue separada de su madre y hermanos, y podría perder la tutela de su hija por ser considerada “no apta”, pues estuvo internada en una institución psiquiátrica un par de veces por *intento de suicidio*.¹⁶

Por lo que se refiere a los casos de feminicidio, según el reporte semestral del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, tan sólo entre enero y junio de 2009 fueron asesinadas 459 mujeres y niñas en 16 estados de la república, en tanto que sólo 2% de los victimarios habían recibido sentencia.

Con respecto al número de personas desaparecidas, entre 2006 y 2010 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró un total de 5397 casos de personas desaparecidas.¹⁷ Durante el mismo periodo, la CNDH ha recibido 4266 quejas por violaciones a derechos humanos en contra del Ejército, lo que contrasta con el número de 227 militares que se encuentran sujetos a investigación, de acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional.

¹³ “Hay 40 mil niños huérfanos por la violencia generada del crimen organizado”, en *Excélsior*, México, 1 de enero de 2011.

¹⁴ Rafael Lozano *et al.* (coords.), *op. cit.*

¹⁵ Saúl Arellano, “Una epidemia de tristeza”, en *La Crónica de Hoy*, México, 30 de agosto de 2009.

¹⁶ “No me gustaría regresar a casa”, en *Reforma*, México, 24 de mayo de 2009.

¹⁷ Daniela Rea, “Alerta a CNDH alza de denuncias”, en *Reforma*, México, 16 de diciembre de 2010.

Con rifles de alto poder los uniformados sacaron a la fuerza a José y su sobrina, y los subieron a los automóviles. Ese mismo día, sin orden judicial, elementos del Ejército entraron al domicilio de otro de sus familiares, destrozaron el mobiliario y sacaron de su recámara a Rocío. Hasta el día de hoy [15 días después de los sucesos], José, Nitza y Rocío no han sido presentados ante ninguna autoridad y tampoco existe información sobre su paradero.¹⁸

Con respecto a la violencia cometida por agentes del Estado, vale la pena citar un estudio realizado sobre América Latina¹⁹ que hace notar que existen tres tipos de violencia: 1) la que tiene lugar para enfrentar al delito y se ejerce dentro de los márgenes de la ley; 2) la que enfrenta al delito sobrepasando los marcos legales vigentes, por ejemplo, mediante la tortura o las ejecuciones extrajudiciales, y 3) la violencia de carácter abiertamente criminal ejercida por agentes del Estado que se valen de su investidura para cometer y encubrir actos delictivos. En este último caso, la violencia criminal ejercida por parte del Estado tiene a menudo su origen en estructuras legales e ilegales creadas originalmente para combatir de manera extraordinaria al crimen organizado pero, con el tiempo, degeneraron en mafias tan violentas como los grupos que debían combatir. Se trata de grupos que no sólo van acumulando experiencia en la lucha contra el crimen, sino también conocimiento y conexiones que utilizan luego para cometer delitos.²⁰ Por ejemplo, en México puede citarse el caso de “La Línea” en Ciudad Juárez, que se formó con narcotraficantes que controlaron a la policía de la localidad, e incluso algunos de sus elementos hoy forman parte de ese grupo. Habría que recordar que el autor intelectual de la matanza de los 15 jóvenes en Villas de Salvárcar, en la misma localidad, fue un policía ministerial.

Así, es preciso tomar en cuenta que si bien la violencia criminal es causada por narcotraficantes, bandas del crimen organizado, pandilleros y ciudadanos comunes, existe también otra parte importante que es provocada por agentes del Estado. Pero el Estado y sus instituciones no son actores corrientes en la dinámica de la violencia: no es lo mismo un asesinato cometido por un ciudadano común que uno perpetrado por un policía; tampoco lo es una red de extorsión o secuestro conducida por una banda del crimen organizado que por otra conformada por policías, y no es igual una operación de narcotráfico encubierta por una empresa que una protegida por algún agente o comando militar. La participación de agentes estatales en actividades delincuenciales amplía las repercusiones del delito, convierte a las instituciones en cómplices de la violencia, reproduce la

¹⁸ Daniela Rea, “Achacan ‘levantón’ a militares”, en *Reforma*, México, 12 de enero de 2010.

¹⁹ José Miguel Cruz, “Estado y violencia criminal en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril de 2010, pp. 67-84.

²⁰ *Idem*.

impunidad y mina la confianza de las y los ciudadanos, afectando la legitimidad del régimen.²¹

Al menos 14 víctimas inocentes fueron alcanzadas por las balas este fin de semana dentro de la llamada *guerra contra el narcotráfico*, 10 de ellas murieron al instante y las restantes cuatro están siendo atendidas de las lesiones provocadas por los disparos.

Las víctimas no pertenecen a los grupos de delincuencia organizada ni a las fuerzas de seguridad, sino que quedaron atrapadas en tiroteos registrados en Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Guerrero. Se trata de dos niños, de 7 y 10 años; dos mujeres, una de ellas de la tercera edad, dos estudiantes de excelencia del Tecnológico de Monterrey, seis comuneros y dos jóvenes.²²

La presencia de agentes del Estado en los operativos conjuntos para enfrentar a la delincuencia organizada aparece, de acuerdo con un texto de Fernando Escalante Gonzalbo,²³ como uno de los factores más claramente asociados al brutal incremento de la violencia que ha tenido lugar en el periodo 2008-2010, lo cual ha modificado drásticamente la tendencia descendente de la tasa de muerte por homicidio que se había venido observando en el país durante las últimas casi ocho décadas (1930-2007), como lo mostramos anteriormente.

Escalante Gonzalbo argumenta que, en los estados del noroeste donde ha habido operativos conjuntos de *alto impacto*, es decir, Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa, la tasa de homicidios se dispara –en línea prácticamente vertical–, a partir del segundo año de los operativos, y si bien no deja de notar que las tasas se han incrementado en casi todo el territorio, apunta que las más elevadas aparecen en los estados en que hay operativos conjuntos de *alto impacto*.²⁴

Sin embargo, advierte también que el hecho de que exista una clara correlación entre el incremento de la violencia y el despliegue de las fuerzas del Estado para combatir al crimen organizado, no puede considerarse como una relación causa-efecto –agregamos nosotros– ni el único factor que hay que considerar para entender el fenómeno.

²¹ *Idem*.

²² Rolando Herrera, "Atacan a narcos pero caen civiles", en *Reforma*, México, 23 de marzo de 2010.

²³ Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, México, 1 de enero de 2011.

²⁴ *Idem*.

Este incremento disparado de la violencia queda claro en los datos que han sido proporcionados por el Poder Ejecutivo: mientras que en 2007 hubo 2875 muertes relacionadas con el combate al crimen organizado, hubo 6850 en 2008 y 9614 en 2009. Para 2010 se registraron 15273, un incremento de 79% tan sólo con respecto al año anterior, lo que hace un total de 34612 muertes para el periodo 2007-2010²⁵ y un total de 47000, de acuerdo con los datos proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR) hasta septiembre de 2011.

Es preciso destacar con claridad que el número tan elevado de muertes relacionadas con el combate al crimen organizado tiene muy pocos precedentes en el mundo, sobre todo si se considera que nuestro país no es el único que cuenta con la presencia de estos grupos. Desde la perspectiva que hemos resuelto adoptar aquí, explicar este número de muertes sólo por la capacidad de operación y la brutalidad de los grupos del crimen organizado –que compiten por recursos, rutas y plazas– es insuficiente, como también lo es hablar del mal cálculo de la estrategia gubernamental o de la incapacidad de las instituciones del Estado para contenerlos y someterlos con éxito.

Es decir, nos parece que, además de estos elementos –que están a la vista y que deben ser considerados más como el resultado que la causa de los elevados niveles de violencia que hoy tenemos–, es necesario incorporar la dimensión social, los vínculos que se tejen al interior de las comunidades, y saber qué permite la participación de contingentes día tras día más numerosos en actividades delictivas cada vez más graves, así como la penetración –por parte de dichos grupos– en las instituciones del Estado, con la consecuente pérdida de la legitimidad y el apoyo de las y los ciudadanos. Habrá que mencionar también el abandono de las funciones sustantivas que debieron desempeñar dichas instituciones para prevenir, atender y sancionar otras acciones violentas, las cuales, al ser ignoradas, toleradas o no atendidas, y al no haber recibido la respuesta que requerían en su momento, hoy enfrentamos sus efectos acumulados; espirales de violencia difíciles de contener y cuyas repercusiones, sin duda, padeceremos por muchos años. Se trata, en suma, de poder dar cuenta de los procesos sociales, económicos y políticos que están en la base y que son el fundamento de la violencia incontrolada que se vive en nuestro país.

En el siguiente apartado nos referiremos a ciertos factores que se requieren atender para reducir los actuales niveles de violencia en el territorio mexicano.

²⁵ Presidencia de la República, <<http://calderon.presidencia.gob.mx>>.



b) Análisis

Según establece el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, ningún factor por sí solo puede explicar por qué algunos individuos tienen comportamientos violentos hacia otros o por qué la violencia es más prevalente en ciertas comunidades que en otras. “La violencia es el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales”.²⁶

A continuación mencionaremos un conjunto de factores que, por su presencia u omisión, diversos estudios han considerado que tienen un impacto importante sobre la violencia:

1. *Desigualdad y exclusión*. En 2009 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ubicó a México entre los países con un nivel de pobreza media-alta, que son los que tienen tasas de entre 35 y 48% de su población en esta condición. La Cepal señaló entonces que nuestro país era el único de la región donde la situación general de pobreza había empeorado desde 2006, al haberse incrementado en 3.1%. Asimismo, señaló que entre 2006 y 2007, sólo México mostró una clara tendencia hacia el deterioro distributivo del ingreso, con un aumento de 1.2 puntos en la brecha entre los quintiles más rico y más pobre.²⁷

Como ya lo había hecho notar el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, existe una directa correlación entre violencia y desigualdad, no entre violencia y pobreza. Claramente se señala que los países más igualitarios tienen tasas menores de violencia.²⁸ También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha observado que no es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, que serlo en sociedades duales donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra y Burundi al mismo tiempo. La tensión que en estas sociedades se genera es muy alta y produce la sensación de que no hay un *juego limpio*, lo que impacta en la confianza hacia las instituciones. Las grandes desigualdades destruyen el capital social: crean desconfianza, cinismo, desinterés en la asociatividad y apatía. A su vez, la falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de gobernabilidad democrática. De ahí que el PNUD

²⁶ OPS, *op. cit.*, p. 13.

²⁷ Carlos Antonio Flores Pérez, “México, entre la impunidad y el caos”, en *Norwegian Latin American Research Network*, 22 de marzo de 2010, p. 3, disponible en <https://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/2010/mexico_entre_spansk.pdf>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

²⁸ OPS, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

recomiende crear las condiciones para que la sociedad esté convencida de que vive en un marco de *juego limpio*.²⁹

La exclusión de amplias capas de la sociedad –en particular con respecto a las oportunidades de educación y empleo– es otro factor que propicia diversas manifestaciones de violencia. Baste señalar que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, 3.7 millones de personas menores de 17 años de edad no acudieron a la escuela en 2010 y siete millones de jóvenes de 18 a 29 años no estudiaba ni trabajaba. Sin embargo, otro estudio llevado a cabo en varias ciudades de nuestro país, destaca que las y los jóvenes carecen de incentivos para seguir estudiando porque no encuentran oportunidades de empleo calificado. Incluso la precarización de las ocupaciones en el sector formal constituye un elemento de desaliento para ocuparse en ellas. De ahí que el estudio señale que los jóvenes opten por migrar, o bien por insertarse en actividades informales o delictivas. Entre las nuevas generaciones ya no se concreta la trayectoria de: obtener un certificado educativo, ingresar a un empleo formal, obtener los beneficios de la seguridad social y formar una familia.³⁰

2. *Legitimidad institucional*. Otro estudio que analiza los niveles de violencia en América Latina señala la existencia de un conjunto de factores permanentes que inciden sobre esta problemática, el cual tiene que ver con las condiciones sociales y económicas de la región, y otro grupo de factores de tipo circunstancial, que se relaciona con la legitimidad institucional, las condiciones políticas y el pacto social. Se observa que los logros más significativos se han obtenido cuando se puede intervenir en los factores que afectan a la legitimidad institucional. Ello muestra que la violencia no es una condición irreversible. Se trata de condiciones sociales y políticas susceptibles de ser alteradas para bien o para mal, como lo muestran los casos de Colombia, al haber reducido sus niveles de violencia, y de Venezuela, al haberlos incrementado.³¹

3. *Impunidad*. Este es uno de los factores que se ha mencionado de manera correcta e insistente como origen de los actuales niveles de violencia. Los muy bajos niveles de eficiencia de las instituciones de policía y de procuración de justicia ponen en entredicho el ejercicio del monopolio legítimo

²⁹ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007.

³⁰ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2010, pp. 9-10.

³¹ Roberto Briceño-León, *op. cit.*



de la violencia por parte del Estado. Algunos ejemplos ilustran este punto: en Ciudad Juárez hubo 2600 muertes que se atribuyeron al crimen organizado durante 2009, sólo 93 casos fueron iniciados y 19 sentenciados. Mientras que en Baja California 33000 personas fueron arrestadas y 24000 liberadas, en Sinaloa 9700 fueron arrestadas y 5600 liberadas. A nivel nacional, la impunidad para todos los delitos fue de 98.7% en 2007, lo que convierte a México uno de los países con mayor impunidad.³² En cuanto a los homicidios cometidos en 2008, 80% quedaron impunes.³³ Este porcentaje de eficiencia de las autoridades de procuración de justicia es más bajo que el reportado por un estudio en los años cuarenta, en el que se señalaba que sólo 25% de los homicidios fue sancionado.³⁴

4. *Buen gobierno*. Otros estudios han coincidido en que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país –esto en cuanto al marco legal y las políticas que ofrecen protección social– es un factor determinante de los niveles de violencia. En particular, el grado en que una sociedad obliga a cumplir las leyes existentes sobre la violencia al detener y encausar a los delincuentes, puede actuar como factor disuasivo contra la violencia.³⁵ Un estudio concluyó que en Sudáfrica, después del *apartheid*, la impunidad para quienes habían cometido abusos contra los derechos humanos y la incapacidad de la policía de cambiar significativamente sus métodos han contribuido a un sentimiento generalizado de inseguridad y han incrementado el número de acciones extrajudiciales que incluyen la violencia.³⁶

Coincidimos también con Carlos Flores cuando señala que “el monopolio fáctico de la violencia sólo se hace tolerable cuando [el Estado] da muestras claras de proteger al menos un umbral básico de intereses públicos y cuando los distintos elementos que integran la comunidad política no están sistemática y permanentemente excluidos de la posibilidad de beneficiarse de los recursos sociales disponibles”. De ahí que este autor sostenga que la violencia que observamos en México “no es sino la derivación más grave de un problema más profundo: la disfuncionalidad estructural de un Estado en el que sus premisas y mecanismos esenciales

³² CIDAC, *op. cit.*

³³ México Evalúa, *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*, México, México Evalúa, 2009.

³⁴ Luis Rodríguez Manzanera, “El homicidio en México”, en Lola Aniyar de Castro (ed.), *Criminología en América Latina*, Roma, ONU, mayo de 1990, pp. 149-157.

³⁵ OPS, *op. cit.*, p. 41.

³⁶ Aitchinson citado en *idem*.

de funcionamiento se encuentran desprovistos de contenidos básicos de interés público”.³⁷

5. *Confianza*. De acuerdo con el enfoque basado en la cohesión comunitaria, la seguridad tiene mucho más que ver con la construcción de lazos sociales fuertes y el restablecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanía, que con la utilización de tecnologías para cerrar y vigilar los espacios públicos y privados.³⁸ No hay arsenal más valioso con que el Estado pueda contar que la confianza de sus ciudadanas y ciudadanos, y dicha confianza se gana en la medida en que el Estado se somete a las normas, se aparta de los abusos y del uso discrecional del poder.

c) Estrategias para reducir la violencia

Como sostiene el Informe Mundial, la violencia es prevenible y sus impactos se pueden reducir. Existen diversas estrategias de eficacia comprobada que abordan las causas subyacentes en las personas, las relaciones con las y los familiares, la comunidad y la sociedad. Además, es preciso insistir en que “diferentes tipos de violencia están vinculados entre sí de muchas maneras y a menudo comparten factores de riesgo similares”.³⁹ Esta superposición de factores de riesgo hace pensar en la necesidad de que, en el diseño y en la ejecución de las políticas de prevención de la violencia en nuestro país, tomen parte los distintos niveles de gobierno, los sectores, las instituciones y la ciudadanía conforme a un plan elaborado y consensado de manera conjunta. Como advierte el propio Informe: “El fuerte compromiso necesario para abordar la violencia suele ser la resultante de los esfuerzos continuados de muchos sectores de la sociedad”.⁴⁰

El primer paso de la estrategia deberá ser, entonces, el diseño de una política integral de seguridad que contenga una política específica para reducir la violencia. Ambas deberán tener prioridades claras y ampliamente consensadas, programas que finquen su confianza más en la construcción y el fortalecimiento de comunidades sólidas, y menos en la represión a través del uso de las fuerzas armadas.

³⁷ Carlos Antonio Flores Pérez, *Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Gestión y política pública), 2013.

³⁸ “El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México”, presentación de Suhayla Bazbaz en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.

³⁹ OPS, *op. cit.*, p. 266.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 267.



Algunas de las recomendaciones que formula el Informe Mundial⁴¹ para el diseño de una estrategia de contención de la violencia –y que podrían ser adoptadas por nuestro país– son las siguientes:

1. Crear, aplicar y supervisar un plan nacional de acción para prevenir la violencia.
2. Aumentar la capacidad de recolección de datos sobre la violencia.
3. Definir las prioridades y apoyar la investigación de las causas, las consecuencias, los costos y la prevención de la violencia.
4. Promover respuestas de prevención primaria (algunas de las intervenciones de prevención primaria que han resultado ser muy eficaces para reducir la violencia son: atención de la salud prenatal y perinatal para madres; capacitación para un correcto ejercicio de la paternidad y un mejor funcionamiento de la familia; mejoramiento de la infraestructura urbana, tanto física como socioeconómica; medidas para reducir las agresiones por armas de fuego y, campañas en los medios para modificar actitudes, comportamientos y normas sociales).
5. Reforzar las respuestas a las víctimas de la violencia (entre éstas: mejorar los sistemas de urgencia y la capacidad para el tratamiento y la rehabilitación de las víctimas; reconocer los signos de incidentes violentos y canalizar a las víctimas a los organismos adecuados para ofrecerles seguimiento y apoyo; evitar que los servicios asistenciales, judiciales y policiales *revictimicen* a las personas agraviadas y velar para que se disuada de reincidir eficazmente a las o los autores de actos violentos; ofrecer apoyo social y otros servicios para proteger a las familias en riesgo de violencia y reducir el estrés de las y los cuidadores, e incorporar módulos de prevención de la violencia en los programas de formación de distintos profesionistas).
6. Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativas y promover, al mismo tiempo, la igualdad social y entre los sexos.
7. Incrementar la colaboración y el intercambio de información sobre la prevención de la violencia.
8. Promover y supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales y la legislación y otros mecanismos de protección de los derechos humanos.
9. Buscar respuestas prácticas y consensuadas a nivel internacional al tráfico mundial de drogas y armas.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 269-277.

d) Proyectos y programas clave

La seguridad no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe ser una condición que permita a las comunidades lograr normalidad y prosperidad [...] las familias que han sufrido altos grados de violencia o crimen buscan no sólo un ambiente más seguro, sino también mandar a sus hijos a buenas escuelas, viajar libremente y tener certeza laboral. [...] Los programas de seguridad deben estar integrados con programas sociales y económicos, y el éxito debe medirse con indicadores sociales, además de la reducción de la violencia y el crimen.⁴²

El PNUD considera que el principal objetivo de la seguridad ciudadana es conseguir que se erradique el temor a una agresión, que se fortalezca el respeto a la integridad física, que se disfrute de la privacidad del hogar sin miedo a sufrir un asalto, así como circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión.⁴³

En este sentido, la estrategia nacional –que en líneas generales hemos trazado en el apartado anterior– deberá complementarse con iniciativas a nivel local que consideren, con base en los diagnósticos elaborados en ese nivel, las características específicas que la violencia tiene en la demarcación y las prioridades que la sociedad que ahí habita decida establecer para contenerla.

Al nivel local, el Programa Habitat de las Naciones Unidas ha recomendado, entre otras, las siguientes de medidas que han resultado útiles para prevenir la violencia en las comunidades:

- Conocer la dinámica de las percepciones sociales sobre la violencia y el delito;
- proporcionar servicios de orientación y atención en situaciones de emergencia a víctimas de violencia;
- crear programas para atender las necesidades de los grupos en situación de riesgo;
- mejorar la planeación urbana, ordenando los usos del suelo y reduciendo las áreas desocupadas o subutilizadas;
- establecer requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas;
- mejorar la iluminación en las zonas de riesgo;

⁴² Carlos Pascual, México en una encrucijada, conferencia impartida por el embajador de Estados Unidos en México en El Colegio de México el 24 de noviembre de 2010, p. 10.

⁴³ PNUD, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998, p. 128.



- revisar las rutas de transporte y la ubicación de las paradas de autobuses, y
- asegurar la visibilidad de las áreas utilizadas por las y los peatones.

Igualmente, Habitat ha destacado que la coordinación con las autoridades estatales y federales es fundamental para el éxito de un plan integrado, así como los esfuerzos dirigidos a contar con una estrategia integral, un programa de comunicación eficaz y una amplia participación comunitaria.

Por su parte, el enfoque de cohesión comunitaria –que ya ha iniciado proyectos en algunas ciudades del país– ha identificado ocho dimensiones en las cuales ya se trabaja con el propósito de construir una noción de futuro común que permita “asignar recursos públicos no sólo a la prevención de las violencias, sino también a mitigar sus efectos y fortalecer la cohesión comunitaria”.⁴⁴ Estas dimensiones son: *a)* igualdad real de oportunidades; *b)* interacción significativa, empatía, solidaridad y confianza; *c)* sentido de pertenencia e identidad; *d)* organización, participación y empoderamiento; *e)* valoración y celebración de la diversidad; *f)* relaciones positivas entre personas y grupos; *g)* detección, prevención, gestión y solución de divisiones y funciones, tanto en los espacios públicos como en las esferas privadas, y *h)* promoción de los derechos, deberes y valores democráticos.⁴⁵

En cada una de estas líneas tendrían que desarrollarse proyectos y programas de trabajo en los que se dé una participación amplia de todos los sectores y actores sociales a nivel local. Una vez definidos esos programas deberán también establecerse y acordarse los mecanismos de seguimiento y evaluación con la finalidad de que se realicen cambios que aseguren el cumplimiento de los objetivos.

Para concluir, habría que señalar –como lo expresa Johan Galtung–⁴⁶ que nuestro país requiere, tras la violencia, de tres *erres*: reconstrucción, reconciliación y resolución.

⁴⁴ “El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México”, presentación de Suhayla Bazbaz en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Johan Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998.

Bibliografía

- Arellano, Saúl, "Una epidemia de tristeza", en *La Crónica de Hoy*, México, 30 de agosto de 2009.
- Arteaga Botello, Nelson, y Jimena Valdés Figueroa, "Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 5-35.
- Azaola, Elena, *El delito de ser mujer. Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés/CIESAS, 2001.
- _____, (coord.), *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP/Unicef, 2009.
- _____, *Crimen, castigo y violencias en México*, 2ª ed., Quito, CIESAS-Flacso Ecuador, 2009.
- Bazbaz, Suhayla, "El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México", presentación en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.
- Briceño-León, Roberto, "La violencia homicida en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 50, diciembre de 2008.
- Canetti, Elias, *Libro de los muertos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, 208 pp.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, 2009, México, CIDAC, 2009, 16 pp.
- Chesnais, Jean-Claude, "The history of violence: homicide and suicide through the ages", en *International Social Science Journal*, núm. 44, 1992.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2010.
- Cruz, José Miguel, "Estado y violencia criminal en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril de 2010.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, México, 1 de enero de 2011.
- Flores Pérez, Carlos Antonio, "De falacias que no lo parecen y mitos que no lo son", en *Este País*, núm. 226, enero-febrero de 2010.
- _____, "México, entre la impunidad y el caos", en *Norwegian Latin American Research Network*, 22 de marzo de 2010.
- _____, "Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Gestión y política pública), 2013.



- Galtung, Johan, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998.
- Guerrero, Eduardo, "Cómo reducir la violencia en México", en *Nexos*, noviembre de 2010.
- Kumate, Jesús, *et al.*, *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud, 1993.
- "Ligan violencia con impunidad", en *Reforma*, 16 de enero de 2012.
- Lozano, Rafael, *et al.* (coords.), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, Secretaría de Salud/PNUD, 2006.
- México Evalúa, *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*, México, México Evalúa, 2009.
- OPS, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C., OPS-Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (Publicación científica y técnica núm. 588), 2003, 374 pp.
- Pascual, Carlos, México en una encrucijada, conferencia impartida por el embajador de Estados Unidos en México en El Colegio de México el 24 de noviembre de 2010.
- PNUD, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998.
- _____, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007.
- Rea, Daniela, "Achacan 'levantón' a militares", en *Reforma*, México, 12 de enero de 2010.
- _____, "Alerta a CNDH alza de denuncias", en *Reforma*, México, 16 de diciembre de 2010.
- Rodríguez Manzanera, Luis, "El homicidio en México", en Aniyar de Castro, Lola (ed.), *Criminología en América Latina*, Roma, ONU, mayo de 1990, pp. 149-157.
- Secretaría de Seguridad Pública, "Seguridad pública en México", documento inédito, 2010.
- Trans-Border Institute, *Justice in Mexico. December 2010. News Report*, San Diego, Trans-Border Institute/Universidad de San Diego, 2010.
- Yonas, Michael, *et al.*, "Neighborhood-level factors and Youth Violence: Giving voice to the perceptions of prominent neighborhood individuals", en *Health, Education and Behavior*, núm. 34, 2007, pp. 669-685.

**Seguridad, medidas extraordinarias
y derechos humanos.
Mito y necesidad de un régimen
especial en México**

Ana Dulce Aguilar García y Guadalupe Barrera Nájera

Ana Dulce Aguilar es abogada por la Escuela Libre de Derecho en México, D. F. y maestra en derechos humanos por la Universidad de Europa Central en Budapest, Hungría.

Guadalupe Barrena Nájera es doctora en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Tiene estudios de maestría por la Universidad Centro Europea (CEU) y de licenciatura por la UNAM.

Legitimidad de normas de excepción

El ejercicio del monopolio de la fuerza es un elemento fundacional de toda organización política que tiene por régimen la democracia constitucional. La monopolización de la violencia por parte del Estado ofrece seguridad básica a la sociedad, pues la defensa de la comunidad abarca el mantenimiento del orden público. La protección de este orden, dice Andrés Sajó, incluye el riesgo de que quienes detentan el poder recurran a la utilización de ese argumento como pretexto para preservar su propio poderío.¹

La construcción de todo orden constitucional conlleva la presunción de riesgo de un ataque en contra de éste, pero tal presunción no es concluyente. Es una consideración que se fundamenta en suposiciones de costo social. En este sentido, la seguridad es costosa, pero también, desde el punto de vista constitucional y desde una perspectiva de legitimidad democrática, las restricciones y violaciones a los derechos fundamentales generan costos sociales.²

La regulación de las normas de excepción sin una declaratoria formal de excepción constituye un problema que impacta directamente a las situaciones de normalidad. Las medidas de excepción fundadas en el requisito de efectividad admiten desde un principio una fuerte presunción en contra de su permisibilidad, puesto que ello, junto con la falta de transparencia administrativa, puede afectar de manera importante a personas inocentes que no pueden protegerse por las vías normales.³

¹ Andrés Sajó, "From militant democracy to the preventive state?", en *Cardozo Law Review*, vol. 27, núm. 5, Nueva York, 2006, pp. 2282 y 2283, disponible en <<http://cardozolawreview.com/Joomla1.5/content/27-5/SAJO.WEBSITE.pdf>>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.

² *Ibidem*, p. 2290.

³ *Ibidem*, p. 2270.



Sin embargo, ante esa posibilidad de desastre o amenaza, mientras más preparado constitucionalmente esté un Estado, habrá mayor posibilidad de contar con mejores controles frente a la probabilidad de que surjan abusos administrativos y judiciales. En todo caso, las normas de excepción deben ser claras en cuanto a los supuestos y las competencias de decisión y ejecución.

El transgresor como enemigo del Estado: terrorismo, delincuencia organizada y delito común

El paradigma del riesgo, la necesidad de garantizar la seguridad y la función del derecho penal, así como la normatividad administrativa para lograr estos fines se extienden en un continuo cuyos objetivos pueden interpretarse a partir de tres ópticas: la del castigo por los hechos sucedidos, la de neutralización del enemigo o la de prevención de una conducta cuya gravedad justifica tomar medidas que impidan que un acto ocurra. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 hicieron de este paradigma la regla en muchas democracias liberales, las cuales decidieron adoptar medidas especiales para combatir el terrorismo, incluyendo cambios en la regulación de cuatro áreas principales: *a)* los mecanismos de privación de libertad e interrogación coaccionada, *b)* los mecanismos de inteligencia financiera, *c)* las medidas de inteligencia contra la privacidad y *d)* la regulación de la libertad de expresión.⁴

Un segundo bloque de regulación corresponde a los grupos de delincuentes organizados. Cabe señalar que con gran cercanía a los ataques de 2001, a nivel mundial se adoptó un régimen especial –del que México es parte– para la delincuencia organizada transnacional, incluyendo la regulación para prevenir la trata de personas y de migrantes.⁵ A diferencia del terrorismo, la delincuencia organizada se define internacionalmente por su finalidad de lucro, sin importar el fin político como ocurre con los grupos terroristas. Aunque existen obvias conexiones entre ambos grupos –de terroristas y de delincuentes organizados–, la separación de sus ámbitos materiales es necesaria para establecer adecuadamente las reglas que les son aplicables a cada uno.

⁴ Laura K. Donohue, *The cost of counterterrorism. Power, politics and liberty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 158.

⁵ Decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 2003 [en lo sucesivo se referirá como Convención de Palermo].

Una tercera fuente de normatividad es la regulación formal del régimen de excepción.⁶ Para hacer frente a las amenazas contra la supervivencia del Estado, algunos regímenes han optado por la suspensión de algunos derechos constitucionales y la declaración de estados de excepción.

La existencia de medidas contra el terrorismo o la delincuencia organizada puede o no hacerse acompañar de medidas fuera del régimen de normalidad constitucional, de modo que los tres campos de regulación pueden convivir en un mismo momento. Desde 1996 México ha adoptado un régimen agresivo de regulación de la delincuencia organizada y después de la reforma constitucional de 2008 éste se ha recrudecido. Las medidas que se entienden son aplicables a este tipo de delincuencia, también lo son para la prevención y el castigo del terrorismo. Formalmente, sin embargo, nuestro país no ha declarado el empleo de medidas de excepción. El conjunto de disposiciones vigentes para atacar el riesgo contra la seguridad dota al Poder Ejecutivo federal de un amplio dominio.

Excepción, emergencia, medidas extraordinarias y extralegales

Los terroristas y delincuentes organizados tienen en común que representan una amenaza para la supervivencia del Estado. Al respecto, la frase “para mis amigos justicia y gracia; para mis enemigos justicia a secas” –a menudo atribuida a Porfirio Díaz– introduce el dilema de aplicar o no el Estado de derecho frente a quienes amenazan su existencia. ¿Merece la neutralización y eliminación del enemigo del Estado la suspensión del Estado de derecho? ¿Merecen los enemigos del Estado la aplicación del Estado de derecho? Estas preguntas parecerían fútiles si la excepcionalidad del enemigo no fuera una tradición arraigada en las democracias liberales.

A pesar de la dificultad de su definición, en términos estrictos podemos señalar que el *estado de excepción* es opuesto al *estado de derecho*. Es la respuesta del sistema jurídico a una situación de hecho extraordinaria.

Quien tiene la calidad de soberano puede declarar el estado de excepción,⁷ el cual se formaliza a través de suspender la aplicación de partes del sistema jurídico, en nuestro caso con la suspensión de las garantías del artículo 29 constitucional. Mucho más interesante que la suspensión de garantías –por la forma jurídica adoptada– es la respuesta *informal* que da el Estado mediante acciones *extraordinarias*. En los últimos años, el caso más visible es el campo

⁶ Giorgio Agamben, *State of Exception*, Londres, University of Chicago Press, 2005.

⁷ Citado en Giorgio Agamben, *op. cit.*, sec. 1.1.



de detención de Guantánamo, que es resultado de autorizar la detención de manera indefinida de personas sospechosas de haber participado en la ejecución o planeación de un acto terrorista, con la denominación de *combatiente enemigo*, eludiendo así las condiciones que el derecho humanitario impone para el trato con prisioneros de guerra.⁸ Además, el procurador general tiene facultades para detener por hasta siete días a personas extranjeras sospechosas de atentar contra la seguridad nacional.⁹ Estas medidas se han adoptado al amparo del derecho humanitario, por un lado, y sin derogaciones de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, por otro. Es decir, han adoptado un *estado de excepción informal* que, para evitar confusiones, llamaremos *extralegal*. En los años recientes, la proliferación de medidas similares en las democracias modernas está bien documentada, al igual que su efecto debilitante para los regímenes democráticos.¹⁰

El carácter extralegal de las medidas empleadas depende de su extracción deliberada del orden jurídico, por considerarlas propias de un estado de necesidad, el cual describe la posibilidad de que ciertas providencias no deban ser medidas con la vara del Estado de derecho. Para la discusión del caso mexicano es importante tener en mente esta connotación. La necesidad de adoptar medidas para la satisfacción de un estado de necesidad de defensa del Estado se relaciona con un paradigma importante del constitucionalismo democrático: la *democracia militante*, concepto que guarda cierto parentesco con la idea de un derecho penal del enemigo, que es distinto del derecho penal del ciudadano.

Las medidas para enfrentar una amenaza se han revestido con frecuencia de la retórica sobre *un enemigo*, aquél que se debe combatir, neutralizar, destruir. En años recientes, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la *guerra contra el terrorismo* frecuentemente se ha asociado a la idea de un estado de excepción que se prolonga en el tiempo. En este documento abordaremos las herramientas jurídicas de la *guerra contra el crimen organizado*.¹¹ Al respec-

⁸ David Cole, "Guantanamo, 10 years and counting", en *The Nation*, 4 de enero de 2012, disponible en <<http://www.thenation.com/article/165443/guantanamo-ten-years-and-counting>>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.

⁹ USA Patriot Act, Public Law 107-56, OCT. 26, 2001, 115 STAT. 351 SEC. 412 Mandatory detention of suspected terrorists; *habeas corpus*; judicial review.

¹⁰ International Commission of Jurists, *Assessing Damage, Urging Action. Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, Ginebra, International Commission of Jurists, 2009, disponible en <<http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/icj/icj-2009-ejp-execsumm.pdf>>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.

¹¹ Presidencia de la República, "En la guerra contra la delincuencia no habrá tregua ni cuartel: Presidente Felipe Calderón", 12 de septiembre de 2008, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/2008/09/en-la-guerra-contra-la-delincuencia-no-habra-tregua-ni-cuartel-presidente-felipe-calderon/>>. El término ha sido sustituido en los últimos años por *lucha por la seguridad*.

to cabe señalar que aunque la aplicación del paradigma de democracia militante al control del terrorismo ha sido objeto de cierto debate, mantendremos aquí la clasificación de medidas propuestas por Andrés Sajó.¹²

El término *democracia militante* –de Karl Loewenstein– alude a la necesidad de tomar medidas para evitar el ocaso de la democracia ante al fascismo: “[s]i la democracia no está aún convencida de que ha cumplido su destino, debe combatir en su propio plano una técnica que sirve solamente los fines del poder [el fascismo]. La democracia debe volverse militante”.¹³ Entonces, la *militancia de la democracia* se entiende tradicionalmente como las medidas jurídicas que la democracia adopta para cerrar paso a sus *enemigos*.¹⁴ En el mismo sentido, la democracia militante es un compromiso textual de la Ley Fundamental alemana: “la Constitución [...] ha decidido en favor de la ‘democracia militante’ que no permite el abuso de los derechos fundamentales, ni ataques al orden liberal del Estado. No se debe permitir a los enemigos de la Constitución poner en peligro, limitar o destruir la existencia del Estado al tiempo que reclaman los derechos concedidos por la Ley Fundamental.”¹⁵

Es posible verificar el control del terrorismo mediante la aplicación de medidas de la democracia militante, que excluyen del proceso político a algunas personas o grupos. La supresión de los partidos políticos o la prohibición de expresar ciertas ideas pueden ser opcionales. Del mismo modo, el empleo del derecho penal para imponer como sanción la pérdida de la nacionalidad puede considerarse como otra medida de democracia militante. El compromiso textual de este tipo de democracia en la Ley Fundamental alemana ha acompañado diversas decisiones en materia de escuchas secretas dentro de la seguridad nacional.¹⁶

Con cierta cercanía respecto de la idea de la defensa de las instituciones, el derecho penal del enemigo es un marco conceptual que posibilita distinguir el conjunto de disposiciones del derecho penal sustantivo y adjetivo para tratar asuntos concernientes a la seguridad del Estado –incluyendo el terrorismo y la

¹² Andrés Sajó, *op. cit.*

¹³ Karl Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, 31 Am. Pol. Sci. Rev. 417, 1937, p. 423.

¹⁴ La doctrina de la democracia militante permeó hasta la Ley Fundamental alemana: “En ese entorno, sin duda alguna, se encuentra excluido el que la misma Constitución, que convirtió indiscutiblemente a la República Federal Alemana, luego de la amarga experiencia con la democracia de Weimar, en una democracia fuerte, ofrezca el entregar ese Estado, con ayuda del artículo 3, párrafo 3 de la Ley Fundamental, a sus enemigos”. Véase Tribunal Constitucional Alemán, Sentencia BVerfGE 39, 334, Acceso de extremistas a la función pública, Sentencia de la Segunda Sala del 22 de mayo de 1975, BvL 13/73, citada en Jürgen Schwabe, *Sentencias del Tribunal Constitucional Alemán*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 163.

¹⁵ 30 BVerfGE 1, 19-20 (1970), citado en Russell A. Miller, “Balancing Security and Liberty in Germany”, en *Journal of National Security Law & Policy*, vol. 4, 2010, p. 378.

¹⁶ *Idem.*



delincuencia organizada– frente al régimen del derecho penal del ciudadano.¹⁷ Cualquiera que sea nuestra posición ante la noción de separar conceptualmente las medidas del delito común de las medidas del delito excepcional, Günther Jakobs destaca el riesgo de la contaminación de los regímenes penales y señala que: “la introducción de un cúmulo –prácticamente inabarcable ya– de líneas y fragmentos de derecho penal del enemigo en el derecho penal general es un mal desde la perspectiva del Estado de derecho”.¹⁸

En México, el avance en torno a la regulación de facultades extraordinarias para el control del crimen se ha caracterizado por la expansión del *derecho penal del enemigo* y su invasión en el ámbito del derecho penal general.

Las implicaciones de la reforma de 2008

Como resultado de la reforma constitucional de junio de 2008, en materia de seguridad y debido proceso se aprobaron las medidas de arraigo, la extinción de dominio y la introducción de comunicaciones entre particulares en el proceso penal.¹⁹

a) *Ámbito material de aplicación de medidas extraordinarias*

Existen ciertos elementos de preocupación con respecto al compromiso del constituyente y el legislador para restringir los poderes especiales conferidos a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley en materia de delincuencia organizada.

Una de las preocupaciones es que la definición establecida a nivel constitucional del concepto *delincuencia organizada* admite solamente tres parámetros:

1. una organización de hecho
2. de tres o más personas,
3. para cometer delitos en forma permanente o reiterada [...].²⁰

¹⁷ Günther Jakobs y Manuel Cancio, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003.

¹⁸ Günther Jakobs, “Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo”, en Günther Jakobs y Manuel Cancio, *op. cit.*, p. 48.

¹⁹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

²⁰ *Ibidem*, artículo 16, noveno párrafo.

Por su parte, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que se considerará como tal:

1. Cuando tres o más personas se organicen de hecho
2. para realizar, en forma permanente o reiterada,
3. conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes,
4. serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:²¹

Estas definiciones contrastan por la causa de la penalización. La Ley explícita señala que la sanción en materia de delincuencia organizada se debe aplicar cuando se realicen conductas no autónomamente delictivas, sino “conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos” señalados en la ley.

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estipula como elementos de la definición de *grupo delictivo organizado*.²²

1. grupo estructurado de tres o más personas
2. que exista durante cierto tiempo
3. y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, [con penas de cuatro años de prisión o superiores]
4. [...] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

Asimismo ofrece otra definición para distinguirla del grupo estructurado:

1. No formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y
2. en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.²³

²¹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014, [en lo sucesivo LFCD] artículo 2º, primer párrafo.

²² Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/55/25, el 15 de noviembre de 2000, artículo 2º, inciso a.

²³ *Ibidem*, artículo 2º, inciso c.



Es decir, la existencia de un grupo delictivo organizado requiere que no sea fortuita, y no es necesario que tenga funciones explícitamente distribuidas entre sus miembros o una organización formal. Sin embargo, sí precisa que exista durante cierto tiempo, que actúe concertadamente para cometer alguno de los delitos incluidos en la Convención y que busque obtener un lucro por estos actos.

Las definiciones de la Convención son distintas de las de la LFDO porque ésta no señala que sean requisitos la existencia en el tiempo ni la finalidad. La Convención restringe la aplicación de las medidas especiales de investigación, en tanto que éstas incluyen el embargo preventivo y el decomiso de bienes producto del delito, y prevé la *entrega vigilada* como técnica de investigación especializada.

Aunque las medidas extraordinarias de investigación estén incluidas en la Convención de Palermo, es este propio instrumento el que limita su aplicación: “[s]iempre que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado adoptará [...] las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, *cuando lo considere apropiado*, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica [...] y operaciones encubiertas”.²⁴ El lenguaje del tratado no requiere partes de la adopción de otra medida que la entrega vigilada.

Desde 1996, la legislación en la materia ha dispuesto la posibilidad de reservar las actuaciones de la averiguación previa, permitiendo a la persona imputada solamente el acceso a aquéllas relacionadas con los hechos que se le atribuyen.²⁵ Además, la ley permite que esté reservada la identidad de las y los testigos, hasta el momento en que se ejerza la acción penal;²⁶ el cateo mediante autorización judicial;²⁷ la intervención de comunicaciones privadas, a solicitud del procurador o del titular de la unidad especializada en delincuencia organizada;²⁸ el aseguramiento (embargo precautorio) de bienes,²⁹ y los beneficios por la colaboración de personas sujetas a investigación, imputadas o sentenciadas.³⁰

²⁴ *Ibidem*, artículo 20, numeral 1.

N. de E.: La cursiva es énfasis de las autoras.

²⁵ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 13.

²⁶ *Ibidem*, artículo 14.

²⁷ *Ibidem*, artículo 15.

²⁸ *Ibidem*, artículo 16.

²⁹ *Ibidem*, artículo 29.

³⁰ *Ibidem*, artículo 35.

El avance de las medidas extraordinarias

Con la miscelánea penal de 2008 –aprobada como consecuencia del nuevo marco constitucional– se posibilitó el ingreso de medidas extraordinarias a la legislación general. El Código Federal de Procedimientos Penales admitió la reserva absoluta de las averiguaciones previas y de los documentos en éstas contenidos.³¹ Además, la competencia de la policía federal se amplió para asistir al Ministerio Público en sus investigaciones, lo que le permitió la verificación autónoma de las denuncias anónimas.³² Asimismo, se aprobó el arraigo domiciliario para delitos graves por hasta 40 días;³³ se estableció que el momento en que comienza a correr el plazo constitucional de retención ante el Ministerio Público es a partir de su puesta a disposición formal y material –es decir, no en el momento en que se ejecuta la orden de aprehensión o se le aprehende en flagrancia, sino cuando la persona es llevada frente al agente del Ministerio Público, abriendo un gran espectro de tiempo sin vigilancia ni supervisión en manos de los agentes de la policía federal o agentes de investigación–;³⁴ se incluyó además una serie de procedimientos sin control judicial, por ejemplo respecto de peritajes sobre objetos que se consuman antes de que la defensa pueda examinarlos,³⁵ el empleo de comunicaciones entre particulares como prueba,³⁶ el efecto de la recompensa en la valoración de la prueba³⁷ y la presunción en favor del valor probatorio de los materiales que resulten afectados tras la conducción de los peritajes.³⁸

La regulación de la delincuencia organizada se recrudecería al introducirse las figuras de testigos encubiertos³⁹ y el arraigo.⁴⁰

El avance de los medios extraordinarios de investigación se confirma con la incorporación del Código Federal de Procedimientos Penales reformado en el proyecto del Ejecutivo. En éste se incluyen las operaciones encubiertas y entregas vigiladas.⁴¹ El ingreso de dichas medidas al régimen procesal ordina-

³¹ Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934; última reforma publicada el 29 de diciembre de 2014, artículo 16.

³² *Ibidem*, artículo 113.

³³ *Ibidem*, artículo 113 *bis*.

³⁴ *Ibidem*, artículo 193 *Ter*.

³⁵ *Ibidem*, artículo 137.

³⁶ *Ibidem*, artículo 278 *bis*.

³⁷ *Ibidem*, artículo 285.

³⁸ *Ibidem*, artículo 289 *bis*.

³⁹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 11 *bis*.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 12.

⁴¹ Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto que expide el Código Federal de Procedimientos Penales, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 22 de septiembre de 2011, artículos 312 y 311, respectivamente.



rio implica la emisión de mensajes contradictorios respecto de los incentivos institucionales para la investigación del delito. Como se verá más adelante, la persecución del delito de delincuencia organizada no llega a un tercio de la persecución penal en el fuero federal. La eliminación de estos muros de separación es técnicamente incorrecta y puede resultar contraproducente al mezclar los incentivos institucionales.

Medios extraordinarios de investigación y desempeño de las instituciones

En enero de 2009 comenzaron a operar los tribunales especializados en materia de arraigo, cateo e intervención de comunicaciones,⁴² sin embargo, desde su surgimiento puede constatarse el empleo poco frecuente de las medidas especiales de investigación. El fuero federal en un año consigna penalmente alrededor de 30 000 personas. De 2009 a 2011, las órdenes de arraigo no llegaron a 1 500, y la intervención de comunicaciones no superó las 400, ni combinando todas las autoridades facultadas para solicitarlas. Con base en lo anterior, en esta sección se harán algunas anotaciones respecto del empleo de dichas medidas y la eficacia de la persecución penal en el fuero federal.

Arraigo. Después de constitucionalizar la medida de arraigo y del establecimiento de los jueces de control, el Poder Judicial federal reportó un total de 1 410 órdenes de arraigo libradas del 5 de enero de 2009 al 13 de octubre de 2011.⁴³ Del total de órdenes libradas se negaron 310 amparos y se concedieron solamente 14, es decir, uno por cada 100 órdenes libradas.⁴⁴

Intervención de comunicaciones. Desde enero de 2009 y hasta el 8 de noviembre de 2011, los juzgados especializados han emitido un total de 234 órdenes de intervención de comunicaciones en favor de la Procuraduría General de la República (PGR), distribuidas de la siguiente manera:

⁴² Véase Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2008, disponible en <dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5072240&fecha=04/12/2008>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

⁴³ Solicitud de información pública al Consejo de la Judicatura Federal, Primer Tribunal Especializado en materia de Arraigo, Cateo e Intervención de Comunicaciones, folio F428053.

⁴⁴ Solicitudes de información pública al Consejo de la Judicatura Federal, Primer Tribunal Especializado en materia de Arraigo, Cateo e Intervención de Comunicaciones, folios F 4280407 y F 4280390.

Cuadro 1. Órdenes de intervención de comunicaciones solicitadas por la PGR, 2009-2011⁴⁵

Juzgado	Órdenes
1	56
2	10
3	45
4	16
5	96
6	11

Otra de las autoridades facultadas para solicitar la intervención de comunicaciones privadas es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), según la Ley de Seguridad Nacional.⁴⁶ Asimismo, la Policía Federal (PF) puede solicitar la intervención de comunicaciones a partir de la emisión de la nueva Ley de la Policía Federal⁴⁷ en 2009. Estas instituciones han solicitado el siguiente número de intervenciones:

Cuadro 2. Número de solicitudes de intervención de comunicaciones privadas del Cisen y la PF⁴⁸

Año	Cisen	PF
2005	4	-
2006	16	-
2007	16	-
2008	19	-
2009	17	6
2010	15	13
2011	26	10

En el cuadro anterior puede observarse que el Cisen ha solicitado, en siete años, 113 intervenciones de comunicaciones, mientras que la Policía Federal ha requerido 29 intervenciones desde junio de 2009 a 2011.

⁴⁵ Solicitud de información pública al Consejo de la Judicatura Federal, Primer Tribunal Especializado en materia de Arraigo, Cateo e Intervención de Comunicaciones, folio 12609.

⁴⁶ Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005, artículo 34.

⁴⁷ Ley de la Policía Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

⁴⁸ Solicitud de información pública al Cisen folio 0410000024911 24; solicitud de información pública a la PF folio 4131000073911.



Asimismo, del 1 de diciembre de 2006 a 2010, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) –hoy Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR–, reportaba la siguiente actividad:⁴⁹

Cuadro 3. Actos procesales previos al auto de término constitucional (1 de diciembre de 2006-31 de enero de 2010)

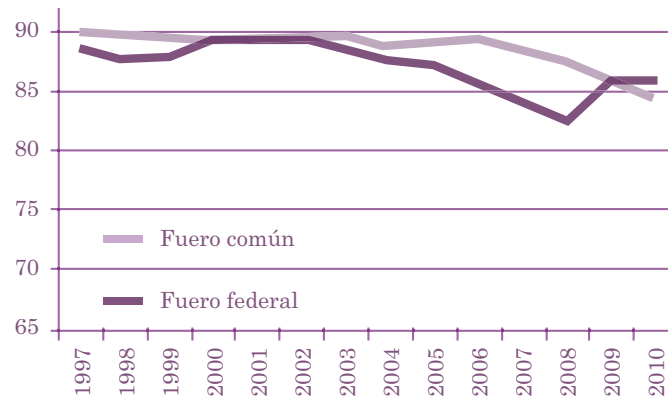
Acto	Resultado	Número
Aprehensión	Solicitadas	1 516
	Concedidas	1 381
Arraigo	Solicitadas	1 499
	Concedidas	1 423
Detenciones		6 014
Consignaciones		8 705

Los datos del cuadro 3 son escasos pero reveladores. Puede observarse que en el fuero federal, durante los tres años que se reportan, siete de cada diez personas que llegaron a la presencia de alguna jueza o algún juez (8 705 personas), lo hicieron mediante una detención sin orden de arraigo o aprehensión (6 014 personas). Sin descartar la posibilidad de que las y los detenidos hayan estado sujetos, además, a una medida de arraigo, es interesante ver que la investigación de delincuencia organizada refiere un número alto de detenciones en flagrancia –esto a pesar de la existencia de medios especiales de investigación disponibles para la autoridad. Puede observarse también que la tasa de órdenes de aprehensión solicitadas y concedidas (91.1%) es apenas superior a la de órdenes de arraigo solicitadas por el total de concedidas (94.9 por ciento).

El comportamiento que refleja el cuadro 3 refiere únicamente el trabajo de la entonces SIEDO. En el marco más amplio del fuero federal se observa lo siguiente:

⁴⁹ PGR, solicitud de información pública folio 0017000008811, respuesta del 11 de febrero de 2011, disponible en <http://www.sisi.org.mx/jsp/documentos/2011/seguimiento/00017/0001700008811_065.PDF>, página consultada el 15 de septiembre de 2014.

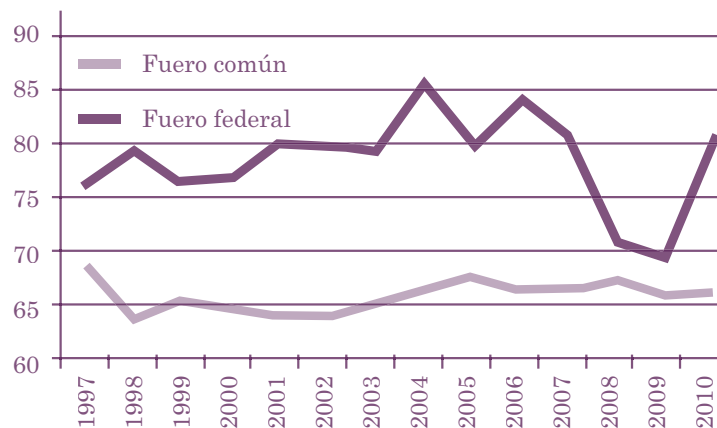
Gráfico 1. Autos de sujeción a proceso por cada 100 consignaciones



En el gráfico anterior se puede ver que por cada 100 personas que fueron presentadas ante una jueza o un juez penal, los agentes de los ministerios públicos locales lograron usualmente más autos de sujeción a proceso (en libertad o en prisión preventiva) que los agentes federales. Tan sólo en 2009 y 2010 se apreció una modificación en esta tendencia. En cualquier caso, por cada 100 personas que fueron presentadas ante alguna jueza o algún juez, en la gran mayoría de los años se procesó de 85 a 90 de ellas.

La relación de consignaciones y autos de término constitucional fue mucho más errática si se compara con la de personas consignadas y sentenciadas cada año en los fueros común y federal:

Gráfico 2. Personas condenadas por cada 100 personas consignadas



En este gráfico puede verse que desde 1997 el fuero local condenó a una proporción relativamente estable de las personas que se consignan: 66.1 por ciento. Se aprecian algunos movimientos en la línea, pero la relación es generalmente estable. En el fuero federal, por el contrario, se observa un rango que va por

encima de 85% y por debajo de 70 por ciento. Es importante señalar que de 2006 a 2009 en el fuero federal se tiene un declive marcado en la relación consignación-condena, que apenas comenzó a revertirse en 2010.

Estos datos aportan poca información sobre la calidad de la labor de las instituciones, pero permiten plantear preguntas sobre la razón de esta marcada diferencia entre el fuero local y federal. Debido a que las consignaciones de un periodo no necesariamente se resuelven durante éste, es difícil proponer conclusiones firmes sobre estos datos. Se puede observar en los gráficos 1 y 2 que el fuero común concedió en más casos autos de sujeción a proceso –en libertad o prisión preventiva– que el fuero federal. Pero el fuero federal logra más condenas por año respecto de las consignaciones formuladas que el fuero local.

Finalmente, cabe señalar que hasta abril de 2011 la PGR reportaba cuatro demandas de extinción de dominio.⁵⁰

Seguridad *versus* derechos humanos

Como se comentó con anterioridad, la respuesta legislativa para hacer frente a la *amenaza* parte de las disposiciones existentes desde hace tiempo que dan trato a los *criminales peligrosos* como si fueran narcotraficantes, lavadores de dinero y pederastas.⁵¹ Desde los ataques terroristas en Estados Unidos y Europa al inicio del milenio, las políticas públicas han sido dirigidas a la atención de aspectos de seguridad y las medidas adoptadas han tenido un efecto directo en el derecho penal sustantivo y procesal.⁵²

Desde el argumento de *amenaza a la seguridad*, el sistema ordinario de justicia penal en su conjunto ya no parece suficiente para hacer frente al peligro. Los desafíos al derecho a un juicio justo y otros derechos humanos bajo el esquema de protección a la seguridad es un fenómeno global no reciente pero sí latente.

En México, a partir de la reforma constitucional de 2008 –que prevé las disposiciones que endurecen la aplicación de las normas de derecho penal cuando los delitos imputados están relacionados con delincuencia organizada– se insiste

⁵⁰ Solicitud de información a la PGR 0001700015611, 22 de marzo de 2011, disponible en <http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2011/seguimiento/00017/0001700015611_065.PDF> página consultada el 15 de septiembre de 2014.

⁵¹ Andrés Sajó, *op. cit.* p. 2266.

⁵² Elies Van Sliedregt, "European approaches to fighting terrorism", en *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 20, 2010, p. 413, disponible en <<http://bit.ly/1qL0Grx>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

en la idea de que “[...] la gravedad del problema reclama mayores restricciones de garantías”.⁵³

Así, la concesión de poderes especiales a las instituciones públicas –o la falta de claridad en sus competencias– en materia de seguridad ha representado problemas de aplicación que evidencia los abusos constantes a los derechos fundamentales.

En la situación actual de violencia, las restricciones constitucionales a derechos sólo son aceptables si son razonables y necesarias. Lo que no es aceptable es utilizar el pánico como discurso político con fines electorales, o como forma para evitar la rendición de cuentas y responsabilidad por parte de las autoridades gubernamentales.⁵⁴

La supuesta necesidad de trueque entre la seguridad y los derechos fundamentales no es clara. Identificar de manera precisa los problemas que ponen en riesgo la seguridad de la comunidad permitiría ofrecer respuestas racionales concretas a dicha situación. El asunto es que, hasta el momento, las autoridades no han demostrado fehacientemente la necesidad de aplicar normas y medidas extraordinarias, ni tampoco han evaluado su efectividad de forma nítida.

Con diagnósticos oportunos y evaluaciones postaplicación de políticas públicas en materia de seguridad podrían identificarse las situaciones problemáticas específicas que no requieren de restricciones de derechos, o las reformas legislativas de excepción que típicamente resultan en el aumento de las penas.

Parece que estamos jugando con la posibilidad de convertir situaciones de arbitrariedad en condiciones de vida diaria que no notamos ya. Las restricciones no son normales aunque puedan ser legítimas.

Por eso, es necesario generar mecanismos constitucionales más responsivos hacia los derechos humanos. “Siempre hay que tener en cuenta que un Estado constitucional que prevea la autodefensa permanecerá dentro de los límites del paradigma constitucional sólo si es capaz de excluir conceptual e institucionalmente el abuso de oportunidades para restringir derechos, o de manera más realista, manteniendo esos abusos dentro de límites racionales.”⁵⁵

⁵³ Gustavo Fondevila y Alberto Mejía Vargas, *Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 18, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn3.pdf>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

⁵⁴ Andrés Sajó, *op. cit.*, pp. 2263-2264.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 2257 y 2258.



La presunción de inocencia, las normas de excepción y los derechos en juego

Uno de los derechos que es más comúnmente violado con disposiciones de excepción es la presunción de inocencia. Este principio significa esencialmente dos cosas: 1) Como derecho, el que tiene una persona sujeta a proceso penal a ser considerada como inocente hasta que se declare su culpabilidad por sentencia; y 2) como regla de evidencia, que impone la carga de la prueba a la parte acusadora.

El artículo 20 constitucional, apartado B, sobre los derechos del imputado, establece:

- I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

Asimismo, el apartado A del artículo 20, aborda el principio de presunción de inocencia, como regla de evidencia y señala que:

- V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal [...]

A nivel comparado, cuando se trata de terrorismo o delincuencia organizada no es raro que se establezcan disposiciones legales que técnicamente revierten la carga de la prueba hacia la persona imputada, ni que a menudo éstas sean nulificadas por cortes constitucionales puesto que violan la presunción de inocencia. Sin embargo, dichos tribunales han reconocido que se pueden imponer cargas de prueba a las y los imputados, lo que no necesariamente significa la reversión total de la carga de la prueba, y por lo tanto no se viola la presunción de inocencia.⁵⁶

Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia reconoce el principio de la carga dinámica de la prueba y señala que para casos de extinción de dominio

⁵⁶ Véanse Sliedregt, *op. cit.*, p. 423; Deepak Gupta, "Republic of South Africa's Prevention of Organized Crime Act: A comparative bill of rights analysis", en *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 37, Cambridge, 2002, p. 177, disponible en <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/crcl/vol37_1/gupta.pdf>; C. Hamilton, "The Presumption of Innocence in Irish Criminal Law: Recent Trends and Possible Explanations", en *Irish Journal of Legal Studies*, vol. 2, núm. 1, 2011, p. 4, disponible en <<http://ijls.ie/2011/08/08/the-presumption-of-innocence-in-irish-criminal-law-recent-trends-and-possible-explanations/>>, páginas consultadas el 14 de septiembre de 2014.

éste es aplicable, lo que significa que “corresponde probar un hecho determinado, a quien se encuentra en mejores condiciones para hacerlo”. Así, la acción de comprobar el origen lícito de los bienes afectados sería un modo legítimo de revertir la carga de la prueba. No obstante, el mismo tribunal ha enfatizado que no aplicar la presunción de inocencia en este caso no significa que el Estado no debe ejercer todas las actividades necesarias para comprobar el origen ilícito de los bienes.⁵⁷

En el sistema jurídico mexicano encontramos disposiciones constitucionales y legales –el arraigo– y prácticas –la presentación de personas detenidas ante medios noticiosos– que, de hecho, ubican a las personas afectadas en una posición que les significa probar su inocencia y les dificultan el ejercicio del derecho a una defensa adecuada; y no existen criterios judiciales que contrarresten estas dificultades.

En el caso del arraigo, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal identificó una serie de violaciones al debido proceso que no son atendidas por los tribunales debido a defectos en la cadena procesal que impiden una protección efectiva de las personas perjudicadas.⁵⁸

Así, la imposibilidad –o la negligencia– en el estudio de la legalidad de ciertas actuaciones de la policía y el Ministerio Público –como por ejemplo la ausencia de control judicial de las detenciones y los cambios de situación jurídica que impiden que el juicio de amparo sea un recurso efectivo– provoca una cascada de restricciones a todos los componentes del derecho a un juicio justo, y al derecho a la integridad, seguridad y libertad personales.⁵⁹

Esta realidad cuestiona severamente la efectiva práctica de la presunción de inocencia y otros derechos humanos.

Por ello, cuando se constitucionaliza este tipo de excepciones es fundamental contar con todas las salvaguardas posibles para el trato humano y control estricto sobre la investigación. Si esto no ocurre, nos enfrentamos al riesgo de complicar la protección de un grupo que ha sido *deshumanizado* por el discurso público: “son los malos, contra los malos”.

⁵⁷ Sentencia T-590/09, Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2009, disponible en <<http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2009/T-590-09.htm>>, página consultada el 14 de septiembre de 2014.

⁵⁸ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 2/2011, abril de 2011.

⁵⁹ Véase Mario Ernesto Patrón Sánchez, “Arraigo y Recomendación 2/2011”, en *Dfensor*, año x, núm. 2, febrero de 2012, pp. 16-19.

Normas extraordinarias y función judicial

No es casual que se hayan previsto normas sobre delincuencia organizada dentro de la Constitución. Aparentemente la igual jerarquía dificulta la argumentación en contra de su validez constitucional, pero no la hace imposible.

La seguridad humana es un interés constitucional objetivo que no deroga el control judicial y por ello no es aceptable ni razonable que éste se convierta en un mecanismo meramente formal para proteger a la primera. La suposición de peligro no puede ser la pauta.

El equilibrio no es fácil en las condiciones actuales, pero es posible producir criterios jurisdiccionales que logren lo que la o el legislador no hizo, esto es, generar un marco constitucional y legal que dé respuesta a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Entonces, toda medida que amenace el ejercicio de derechos como el debido proceso, la libertad e integridad personales, etc., debe ser vigilada constitucionalmente con el más alto escrutinio.

Así, las últimas reformas en materia de derechos humanos y amparo parecen ser una respuesta posible a este problema. Si las y los jueces empiezan a considerar la seguridad ciudadana como un derecho –desde el punto de vista de la seguridad humana– y comienzan a integrar en sus decisiones pautas internacionales de derechos humanos, entonces es posible que su función proteja mejor a la ciudadanía de restricciones irracionales, o bien decidan por una restricción razonable cuando sea necesaria.

Observaciones finales

El efecto de la aplicación de medidas extraordinarias debe evaluarse. Aunque no se cuente con información cualitativa para emprender dicha tarea, pueden hacerse algunas observaciones generales:

Primera, si bien la legalidad de las medidas excepcionales de investigación estaba limitada por el régimen constitucional que las adoptó, después de la reforma al artículo 1º de nuestra Constitución se abren oportunidades importantes para que el Poder Judicial valore el conjunto de disposiciones aplicables a estos asuntos, incluyendo el derecho internacional como herramienta de interpretación del texto constitucional. Frente a la ausencia de la derogación de ciertos deberes internacionales aplicables a la protección de la libertad personal, la condición actual de la medida del arraigo es sencillamente ilegal. Otros mecanismos de investigación deben someterse a revisión para instalar los medios de control judicial que sean necesarios.

Segunda, para evaluar la aplicación de las medidas extraordinarias de investigación debe utilizarse información que permita valorar el incremento en la calidad del trabajo de las instituciones de seguridad y justicia, que requiere para su éxito el empleo de estas medidas. De la información presentada aquí, puede apreciarse que el empleo de los recursos de arraigo, intervención de comunicaciones y extinción de dominio, es magro. Atribuir al empleo de estas herramientas una modificación en el desempeño institucional parece lejano.

Como conclusión, puede observarse que la necesidad de atender el riesgo a la seguridad de las personas y del Estado debe hacerse compatible con la existencia del Estado democrático de derecho –o debe renunciarse a dicho paradigma.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio, *State of Exception*, Londres, University of Chicago Press, 2005.
- Andrés Sajó, "From militant democracy to the preventive state?", en *Cardozo Law Review*, vol. 27, núm. 5, 2006, disponible en <<http://cardozolawreview.com/Joomla1.5/content/27-5/SAJO.WEBSITE.pdf>>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.
- Cole, David, "Guantanamo, 10 years and counting", en *The Nation*, 4 de enero de 2012.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 2/2011, abril de 2011.
- Donohue, Laura K., *The cost of counterterrorism. Power, politics and liberty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Fondevila, Gustavo, y Alberto Mejía Vargas, *Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- Gupta, Deepak, "Republic of South Africa's Prevention of Organized Crime Act: A comparative bill of rights analysis", en *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 37, Cambridge, 2002.
- Hamilton, C., "The Presumption of Innocence in Irish Criminal Law: Recent Trends and Possible Explanations", en *Irish Journal of Legal Studies*, vol. 2, núm. 1, 2011.
- International Commission of Jurists, *Assessing Damage, Urging Action. Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, Ginebra, International Commission of Jurists, 2009, disponible en <<http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/icj/icj-2009-ejp-execsumm.pdf>>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.



- Jakobs, Günther, y Manuel Cancio, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2003.
- Loewenstein, Karl, *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, 31 Am. Pol. Sci. Rev. 417, 1937.
- Miller, Russell A, "Balancing Security and Liberty in Germany", en *Journal of National Security Law & Policy*, vol. 4, 2010.
- Patrón Sánchez, Mario Ernesto, "Arraigo y Recomendación 2/2011", en *Dfensor*, año x, núm. 2, febrero de 2012.
- Presidencia de la República, "En la guerra contra la delincuencia no habrá tregua ni cuartel: Presidente Felipe Calderón", 12 de septiembre de 2008.
- Schwabe, Jürgen, *Sentencias del Tribunal Constitucional Alemán*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- Sliedregt, Elies Van, "European approaches to fighting terrorism", en *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 20, 2010.

Legislación y normatividad

- Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2008, disponible en <dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5072240&fecha=04/12/2008>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2014.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.
- Decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 2003.
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto que expide el Código Federal de Procedimientos Penales, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 22 de septiembre de 2011.
- Ley de la Policía Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014.

Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.

USA Patriot Act, Public Law 107-56, OCT. 26, 2001, 115 STAT. 351 SEC. 412
Mandatory detention of suspected terrorists; *habeas corpus*; judicial review.

Solicitudes de acceso a información

Consejo de la Judicatura Federal, Primer Tribunal Especializado en materia de Arraigo, Cateo e Intervención de Comunicaciones, solicitudes de información pública folios F428053, F 4280407, F 4280390 y 12609.

Poder Ejecutivo Federal, solicitudes de información pública folios 0410000024911 24 (Cisen), 4131000073911 (PF), 0017000008811 y 0001700015611 (PGR).

Instrumentos internacionales

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/55/25, el 15 de noviembre de 2000, artículo 2º, inciso a.

*Los derechos humanos frente a la seguridad nacional
y la violencia: una reflexión necesaria*
se terminó de editar en febrero de 2016.
Para su composición se utilizó el tipo
Century Schoolbook y Trade Gothic.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Oriente

Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833





En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

www.cd hdf.org.mx