QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DEROGA LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE DERECHOS, OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS PARA LA ACTUACIÓN DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, Diputado Federal, integrante de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se deroga la Ley de Seguridad Interior, se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

1. Panorama actual de la seguridad en México

México lleva doce años sumido en la violencia generalizada, consecuencia de la renuncia, de manera irresponsable, por parte diversas autoridades estatales y federales, a realizar las labores de seguridad pública que por mandato constitucional les correspondía, delegando esas atribuciones a las fuerzas castrenses, sin considerar que con ello se transgrediera la naturaleza de las instituciones militares, el marco constitucional y el respeto de los derechos humanos.

Por ello, y bajo la premisa de capturar a los principales líderes de los cárteles, se decidió recurrir a las Fuerzas Armadas, pues la presunta falta de profesionalización y corrupción al interior de los cuerpos policiacos de carácter civil, impedía garantizar seguridad pública a los ciudadanos. Dicho abandono implicó una renuncia -por parte de autoridades de todos los niveles- a su corresponsabilidad en tareas de seguridad pública, y un desgaste de las fuerzas castrenses, derivado de su falta de formación para la realización de labores de seguridad pública, ajenas a sus atribuciones legales y constitucionales.

En ese sentido, entre 2006 y 2017, se ha implementado una estrategia de combate frontal al narcotráfico, que conlleva un amplio y considerable despliegue de las fuerzas armadas. Consecuencia de ello, en dicho periodo se produjeron alrededor de 70 mil ejecuciones.[1] Asimismo, durante el periodo comprendido entre 2006 y 2012, fueron atrapados o asesinados 25 de los 37 criminales más buscados del país, suponiendo que las organizaciones de narcotráfico, al tener una estructura jerárquica, no podrían funcionar sin sus líderes. Dicha estrategia, conocida como *kingpin strategy* , llevó a la fragmentación de los cárteles en organizaciones más pequeñas, grupos más difíciles de detectar y desmantelar, en comparación con las grandes corporaciones del tráfico de drogas.[2]

El primer operativo conjunto para hacer frente al narcotráfico fue anunciado el 11 de diciembre del 2006. A partir de ese momento, el número de militares en las calles aumentó

progresivamente, pasando de un promedio de 37,253 elementos del ejército desplegados en el país, en 2005, a un promedio anual de 49,650 en 2011.[3]

Al día de hoy, podemos afirmar que la estrategia en materia de seguridad pública a lo largo de los últimos dos sexenios ha tenido resultados claramente negativos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2006 y 2012, hubo 132,065 homicidios en el país, cifra muy superior a las 70,899 defunciones por homicidio que se produjeron durante el sexenio comprendido entre el periodo de 2000 a 2006: se trata de un incremento de 86% entre un sexenio y otro.[4] La tasa de homicidios dolosos en el país aumentó de 9.7 por cada cien mil habitantes a finales de 2006, a 17.9 en 2010, revirtiendo la tendencia decreciente de las dos décadas anteriores.[5] En el año 2011, cuando el nivel de violencia alcanzó su tope, se registraron 27 mil 213 víctimas de homicidio doloso.[6]

A nivel municipal, en 2007, 53 demarcaciones registraron, en promedio, una ejecución al mes. Para 2008, dicha cifra había aumentado a 84 municipios, y a 131 en 2009. En 2010, dicha situación se presentó en 200 municipios. Es decir, que el número de ejecuciones de las que se tiene registro entre 2007 y 2010, aumentó un 277%.[7]

Por otro lado, las autoridades también se vieron afectadas por las altas tasas de homicidio. Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública, entre diciembre de 2006 y junio de 2011, fueron asesinados 2,886 elementos de seguridad de los tres ámbitos de gobierno, consecuencia de ejecuciones y enfrentamientos contra el crimen organizado. Las policías municipales fueron las corporaciones que presentaron el mayor número de bajas: 1,269 elementos asesinados en dicho periodo.[8]

Asimismo, la comisión de otro tipo de ilícitos se incrementó de manera importante entre 2007 y 2010, el robo a instituciones bancarias creció 90%; la extorsión, 100%; el robo de vehículos con violencia, 108%, y los secuestros, 188%.[9]

Lo más alarmante es que la incidencia de ciertos delitos que conllevan violaciones graves a los derechos humanos de los mexicanos, se multiplicó exponencialmente. Específicamente, la trata de personas y los casos de desaparición forzada. En cuanto a la trata, mientras que en 2009 se presentaron 66 casos, dicha cifra se había duplicado para 2010, con 139 casos. En 2014, ese fenómeno alcanzó su punto máximo, con 808 casos.[10] En lo concerniente al fenómeno de la desaparición forzada, se calcula que hasta el momento, la “guerra contra el narco” ha dejado un saldo de alrededor de 28,000 desaparecidos.[11]

Entre 2007 y 2011, el país vivió una escalada de violencia. Posteriormente, durante los dos primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2014) el número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado disminuyó de manera progresiva: este tipo de homicidios descendió un 32 por ciento en 2013 con respecto a 2012, y registró una reducción del 33 por ciento en 2014 en comparación con el año anterior.[12] Sin embargo, la tendencia a la baja se revirtió, de manera que en 2015 aumentaron los homicidios dolosos y las ejecuciones. Ese año, se cometieron 17,028 homicidios dolosos, un incremento del 9 por ciento respecto del año anterior.[13] Durante el presente sexenio se han cometido en promedio 48 homicidios dolosos diariamente, de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.[14]

En ese sentido, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2016, se cometieron “29 millones 300 mil delitos del fuero común, que excluyen los de la delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército y tráfico de indocumentados”;[15] “el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en México representó [según datos del INEGI] un monto de 236 mil 800 millones de pesos, equivalente a 1.25 por ciento del producto interno bruto (PIB)”.[16]

Por otra parte, de acuerdo con datos de la organización Alto al Secuestro, en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto, el secuestro ha aumentado alrededor de un 79% en comparación con la comisión de dicho delito durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Mientras que en los primeros 4 años de la administración panista se registraron 4 mil 937 casos, en el mismo periodo de tiempo, Peña Nieto suma 8 mil 833.[17]

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tan sólo durante los primeros 3 meses del año en curso, el total de víctimas de homicidio doloso en México ascendió a 6 mil 511.[18] En dicho trimestre, la cifra de homicidios registró un incremento del 34.4% respecto de los cometidos en el mismo periodo de tiempo en 2016.[19]

A nivel estatal, el incremento del número de homicidios ha sido exponencial. Por ejemplo, en Baja California Sur, los casos registrados en el primer trimestre del 2017 superan en un 911% a los que se cometieron en el mismo periodo de tiempo del año anterior. En Baja California Norte, el aumento fue de 67%; en Puebla, 29% y en Sinaloa, 20%.[20]

El Instituto para la Economía y la Paz publicó en 2016 el Índice de Paz Global, el cual clasifica 163 países de acuerdo con sus niveles de paz, basándose en 3 criterios: los niveles de seguridad en la sociedad, el alcance de los conflictos domésticos o internacionales y el grado de militarización. México ocupó el lugar 140, por debajo de países latinoamericanos como Honduras, Guatemala y El Salvador, azotados por conflictos internos causados por las pandillas.[21] Asimismo, nuestro país fue uno de los que padeció un mayor aumento en el número de muertos por conflictos internos, por encima de países como Irak, Nigeria y Afganistán.[22]

El 2011 fue el año en que la violencia en México alcanzó su máximo histórico, registrando una tasa de homicidios del 19.75 por cada 100 mil habitantes. Entre enero y diciembre de 2011, se reportaron 27 mil 213 homicidios dolosos, lo que equivale a 74.4 personas diariamente o 3.1 cada hora.[23] En lo que va del presente sexenio, 2016 ha sido el año más violento, registrando una tasa de 17 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre enero y marzo de 2017 6,511 personas fueron víctimas de homicidio, 1,615 más que en el mismo periodo del año anterior. Si se continúa con esa tendencia, la tasa de homicidios en 2017 podría igualar o superar a la de 2011.[24]

Recientemente, el mes de mayo de 2017 registró la cifra más alta de homicidios desde 1997, año más antiguo del que se tienen datos disponibles. Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en mayo de 2017 se registraron en el país 2 mil 186 averiguaciones previas por homicidio doloso. Hasta ese momento, el récord de averiguaciones previas por homicidio le correspondía al mes de mayo de 2011, durante el año más violento de la “guerra contra el narcotráfico”, con 2 mil 131 casos. Además, en 29 de las 32 entidades federativas se han incrementado los casos

de homicidio en este año, respecto el 2016; sólo existen tres excepciones: Campeche, Nuevo León y el Estado de México.[25]

De hecho, 2017 está por convertirse en el año más violento de la historia moderna de nuestro país. El porcentaje de comisión de diversos delitos ha crecido de manera alarmante respecto de los índices registrados en 2016: 36.99% en robo con violencia; 36.18% en robo a negocio; 34.68% en robo a transeúnte; y 15.50% en robo de vehículo.[26] Entre enero y agosto de este año, cada 18 minutos una persona ha muerto víctima de homicidio doloso.[27] De continuarse con la actual estrategia en materia de seguridad, el futuro y la integridad de millones de mexicanos se vería comprometido.

2. Diagnóstico de las policías en México

La crisis de seguridad pública que atraviesa nuestro país, ha llevado al desarrollo de seis modelos policiacos,[28]que han coexistido a lo largo de dos décadas, algunos de los cuales tienen un carácter ilegal o paralegal. “La coexistencia de estas seis formas de organización policíaca ha sido factor para el incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en diferentes municipios del país.”[29] Se trata de:

1) Militarización total de la seguridad pública (sin sustento constitucional);

2) Profesionalización de la seguridad pública a través de la Policía Federal (artículo 21 de la Constitución);

3) Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal;

4) Profesionalización de la Policía Municipal (artículo 115 de la Constitución);

5) Policía comunitaria, en comunidades indígenas regidas por “usos y costumbres” (sin sustento constitucional); y,

6) Población organizada en autodefensas (sin sustento constitucional). A grandes rasgos, dichos modelos consisten en:[30]

Modelo	Descripción	Casos paradigmáticos
1	Militarización directa de los cuerpos de seguridad pública, mandos, comandantes y efectivos. Para la "contención del delito", se emplea la fuerza estratégica del Estado. Incluye el despliegue de efectivos militares en estados con altos niveles de presencia del crimen organizado. Conlleva riesgos de violaciones a los derechos humanos.	Fue implementado por la Secretaría de Marina en Veracruz, entre 2009 y 2012, para contener la elevada presencia de Los Zetas.
2	Militarización y/o profesionalización a nivel de doctrina policiaca y educativa, con mandos policiacos y/o militares. Los efectivos serían policías civiles, pero semimilitarizados en doctrina y entrenamiento, desarrollando mandos únicos (o mixtos) estatales, e incluso municipales, también militares, sobre todo en ciudades muy pobladas. Se basa en la construcción de una "Fuerza Civil" a nivel municipal.	Casos exitosos se han desarrollado en Tijuana, Ciudad Juárez y en el estado de Nuevo León, particularmente en la ciudad de Monterrey, ante la violencia del grupo de Los Zetas.
3	Profesionalización de los cuerpos policíacos; "mandos únicos" en algunos estados con elevada crisis de seguridad (como Morelos) mandos unificados con comandantes policiacos no militares, pero con elevada profesionalización.	Un caso exitoso es la Ciudad de México, que cuenta con un "mando único" y 16 mandos territoriales.
4	Profesionalización de los cuerpos policiacos municipales, sin subordinación a "mando único", pero con cooperación con la Federación (tanto con la Policía Federal, como con las Fuerzas Armadas),	Este modelo se ha desarrollado en ciudades de más de un millón de habitantes, como León, Tijuana y Ciudad Juárez.
	con los gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos.	
5	Desarrollo de policías comunitarias. Predomina en comunidades indígenas y rurales, por el alto índice de criminalidad común y organizada y de corrupción, o falta de control. No es colaborativo, no es profesionalizante, pero sí incluye una elevada participación de los habitantes. Sus mandos se eligen de forma "democrática" mediante asambleas. Los policías no están armados en la mayoría de los casos, o su armamento es precario, pero impiden la libre circulación de personas ajenas a las poblaciones.	El caso más conocido es el del poblado de Cherán, en Michoacán.
6	Desarrollo de grupos paramilitares de autodefensa. Se desarrollaron como medida de defensa ante la incapacidad de los gobiernos federal y estatal de proteger a la población ante la presencia abrumadora del crimen organizado. Una de las estrategias del Estado es su cooptación e institucionalización.	Los grupos de autodefensa surgidos en el estado de Michoacán, desde 2012.

Llevar la organización de las fuerzas policiacas hacia alguno de los extremos, es decir, los modelos 1 o 6, puede causar grandes problemáticas. "En el caso del modelo 1, ni el Ejército

ni la Armada están dispuestos, como instituciones de defensa y seguridad nacional, a desviar sus misiones principales de forma permanente, por lo que el esquema de su presencia es la cooperación y la coadyuvancia, de preferencia en ciudades o territorios rurales de alta incidencia de organizaciones criminales, donde las policías municipales o estatales han perdido el control. El extremo de formación de grupos paramilitares altamente equipados (modelo 6) es muy peligroso tanto para la población, como por lo que significa la pérdida de control del Estado sobre los territorios donde operan. En este caso la ausencia del Estado de derecho es casi total."[31]

Jorge Javier Romero Vadillo señala que "...el desastre en el que está inmersa la seguridad es producto del gran problema que atraviesa todo el andamiaje estatal mexicano: la falta de profesionalización."[32] A los integrantes de los cuerpos policiacos mexicanos no se les ofrecen incentivos profesionales de largo plazo, por lo cual, en muchas ocasiones, se convierten en vendedores de protecciones personales.

Los principales problemas y deficiencias presentes en la prestación de sus servicios por parte de las corporaciones policiacas, tienen que ver con fallas en su diseño organizacional y no, como se ha querido ver, con factores exógenos. Una de estas deficiencias es que los horarios de trabajo de los policías están diseñados para garantizar su agotamiento: de acuerdo con un sondeo realizado por México Evalúa a miembros de las policías, sólo un 13% de los encuestados indicó que cumplía con un horario de 8 horas, mientras que el tipo de turno más frecuente fue el horario de 24 horas de trabajo continuo sin descanso y sin un lugar dónde dormir. Existe, además, un tipo de horario muy cuestionable, que obliga a los policías a trabajar durante 24 horas, descansar las siguientes 24 y trabajar el tercer día durante 12 horas, para volver a comenzar el ciclo.[33]

Otra de las deficiencias, es la poca importancia que se le da a la condición física de los policías, pues el ejercicio físico no está contemplado en su rutina diaria, ni se ha insertado en sus horas de trabajo. Aunado a ello, los policías padecen la falta de un sueldo justo; la falta de armas, cartuchos y otros recursos físicos; y la falta de capacitación, por ejemplo, acerca de cómo llevar a cabo sus funciones sin violentar derechos humanos o sobre las nuevas funciones que les corresponderá llevar a cabo en el contexto de la reforma del sistema de justicia penal de corte acusatorio.[34]

En ese sentido, la organización Ciudadanos por una Causa Común realizó en 2015 el *Semáforo del Desarrollo Policial* , un documento que sistematiza la información del monitoreo realizado a las 31

Policías estatales y la Policía del Distrito Federal, en el marco de su Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial. Para la evaluación de las policías, el Semáforo genera un índice de desarrollo policial acorde con los cuatro ejes que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el desarrollo de las policías: carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario.[35]

Los parámetros que califican el desarrollo policial son tres:

No cumplido: a las entidades cuyo índice de evaluación es menor a 5.9;

En proceso: a las entidades cuyo índice de evaluación se encuentra entre 6 y 8.9; Cumplido: a las entidades cuyo índice de evaluación es mayor a 9.

En 2015, sólo Querétaro fue calificado como cumplido, al obtener un índice de 9.1. La entidad peor calificada fue Tlaxcala (2.8), seguida de Campeche (2.9), Baja California Sur (3.4), Zacatecas (3.5) y Puebla (3.7). En total, fueron 15 las entidades calificadas como no cumplido, por no haber cumplido con el objetivo del desarrollo policial. Las 16 entidades restantes, fueron calificadas como en proceso. Entre ellas destacaron: Nuevo León (8.7), Guanajuato (8.4), Baja California (8.3), el Distrito Federal (8.3) y Chihuahua (8.2).[36]

De acuerdo con dicho Semáforo, el promedio nacional en materia de desarrollo policial en el año 2015 fue de 6.1, demostrando que lilas Policías estatales, a pesar de los esfuerzos en el desarrollo policial y el presupuesto asignado a Seguridad las entidades federativas no han asegurado plenamente las condiciones institucionales necesarias para garantizar que los policías tengan certidumbre de su carrera al interior de la institución, ni tampoco los mecanismos para fomentar que el trabajo que realizan de forma cotidiana sea profesional.[37]

El informe indica que uno de los grandes hallazgos que se realizaron durante la investigación fue que, "pese a la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública que cuenta con un Secretariado Ejecutivo encargado de emitir directrices y verificar el respeto de los compromisos estipulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), las instituciones de seguridad pública estatal no han logrado consolidar sistemas de desarrollo policial eficaces. A su vez, los mecanismos de capacitación y evaluación están centrados únicamente en los individuos".[38]

Los nulos resultados en el desarrollo policial contrastan con el enorme gasto que realiza el Estado mexicano en materia de seguridad pública. Tan sólo entre 2008 y 2015, México erogó mil millones 820 mil 346 pesos en seguridad y defensa.[39] En dicho periodo de tiempo, las entidades federativas presupuestaron 609 mil 773 millones de sus propios recursos para operar sus instituciones de seguridad y los aparatos de procuración de justicia.[40]Además, la Federación destinó 205 mil 509 millones suplementarios a los estados y municipios, con el fin de que consolidaran sus instituciones de seguridad y justicia, a través de fondos y subsidios federales, a saber, el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), el Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y el Subsidio para la Policía Acreditable (SPA).[41]

Si se atiende a criterios cuantitativos, los grandes montos económicos parecerían ser un claro indicador de la voluntad gubernamental para hacer frente al crimen mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Sin embargo, en términos cualitativos, podemos decir que nos encontramos frente a los que John Bailey denomina "trampas de seguridad", es decir, que los recursos no necesariamente contribuyen eficazmente a la consolidación de las instituciones. El aspecto presupuestario no es, de manera alguna, la causa del fracaso de la política de seguridad. Dicha causa podemos ubicarla, por ejemplo, en lila falta de comprensión de la reforma y la nula voluntad política transformadora de los actores implicados, que se refleja en prácticas de simulación y corrupción.

También está la ausencia de supervisión eficiente por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que ha utilizado criterios de evaluación cuantitativos en lugar de cualitativos, y que debido a su inestabilidad institucional no ha sido capaz de materializar los acuerdos alcanzados. Tampoco ha podido acompañar de manera eficaz la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras cosas porque ha

tenido, desde el año 2006 a la fecha, diez titulares, vello ha dificultado la coordinación a la que debería servir".[42]

Uno aspecto que se debe tomar en consideración al plantear una reforma a los cuerpos policiacos, es lo concerniente a la imagen que tiene la ciudadanía de ellos. Los altos índices de corrupción en un país, por lo general crean la sensación entre la población de que la policía es corrupta. A mayores índices de corrupción en el país, corresponde una menor confianza. De acuerdo con datos obtenidos de los Barómetros Iberoamericanos de Gobernabilidad de 1993 a 2007, el nivel promedio de confianza hacia las policías de la región fue de 32%.[43]México fue el país que registró los índices más bajos de confianza, fluctuando apenas entre un 5% y un 26% de aceptación; en contraste con policías como las de Chile, Colombia y Uruguay, cuya aceptación entre la población es de alrededor del 55%.[44]

En 2016, el International Police Science Association y el Institute for Economics and Peace publicaron el índice Mundial de Seguridad Interna y Policía, que evaluó la calidad de los cuerpos policiacos de 127 países. Para llevar a cabo tal evaluación, se contemplan 4 categorías con 4 indicadores cada uno: capacidad (número de policías, fuerzas armadas, seguridad privada y capacidad de las prisiones), proceso (corrupción, efectividad, subregistro y "mordidas"). legitimidad (debido proceso, confianza en policía, uso público para intereses privados y terror político) y resultados (homicidios, crímenes violentos, terrorismo y percepciones de seguridad pública).[45] México se ubicó en el lugar 118, por debajo de países como Sierra Leona y Honduras. Además, pese que a partir de 1980 nuestro país ha duplicado su fuerza policial, se encuentra entre los 5 países peor evaluados en la categoría de legitimidad, al lado de Kenia, Nigeria, Congo y Pakistán.[46]

Debe quedar claro que la impunidad y la alta incidencia delictiva en nuestro país, no son originadas por las estructuras policiacas por sí mismas, sino por las deficiencias que presentan las instituciones de impartición de justicia y por el abuso de autoridad de mandos políticos. Las policías municipales son un reflejo de los vicios presentes en las estructuras de las cuales dependen, es decir, de los ayuntamientos, y de ellos deriva en muchas ocasiones su corrupción y sus deficiencias.

3. El fracaso de la militarización de la seguridad pública

En el Estado democrático moderno, la legitimidad del poder público descansa sobre un diseño constitucional que les da a los derechos fundamentales la más alta jerarquía como valores y reglas. El Estado posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza, precisamente para que con ello garantice el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía. Por ende, la fuerza debe usarse siempre en favor de los derechos; si se usa en contra, se vuelve ilegítima. Por ello, el uso de la fuerza por parte del Estado, para ser legítimo, debe estar siempre sujeto a reglas preestablecidas. De otra manera, se corre el riesgo de que el Estado incurra en las violaciones a derechos humanos que, precisamente, debería evitar.

"De ahí viene el principio de la racionalización del uso de la fuerza, el cual se traduce en conceptos y reglas de control que envuelven la violencia del Estado en formatos restrictivos, es decir, en normas que trazan un continuo que empieza por el menor y van hasta el mayor uso posible de la fuerza".[47] En ese sentido, las normas nacionales e internacionales del uso racional de la fuerza han asignado a la policía, una institución armada civil, el rol de dar protección a la ciudadanía: ahí comienza el uso de la fuerza, en su mínimo posible. Por el contrario, a las instituciones militares se les ha otorgado la capacidad de hacer el uso

máximo de la fuerza en escenarios irregulares.[49] El empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, contraviene el principio del uso racional de la fuerza, al darle un uso regular al instrumento de uso máximo de la fuerza, multiplicando exponencialmente los riesgos de incurrir en excesos.

En México, desde finales de 2006, el Gobierno Federal ha desarrollado una estrategia de combate a la delincuencia basada en la militarización de la seguridad pública. Las Fuerzas Armadas no sólo han realizado tareas de apoyo a la policía, sino que asumieron tareas que constitucionalmente no les corresponden, como el patrullaje, la realización de arrestos y cateos y la instalación de retenes. Ricardo Pascoe Pierce señala que: “Históricamente esa sustitución de las funciones policiacas por las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado se ha dado debido a dos factores condicionantes primordialmente. Primero, la existencia de cuerpos policiacos dispersos. Cada municipio tiene una policía propia, además de cuerpos estatales y organismos federales sin entrenamiento inteligencia ni equipamiento adecuados y los gobiernos federales consecutivos han sustituido esas funciones con el Ejército y la Marina. Segundo, los gobiernos municipales y estatales se han negado a entregar las funciones policiacas a autoridades centrales alegando el régimen federalista que ampara la Constitución.”

Sin embargo, esa situación dio lugar a un incremento exponencial en el número de violaciones a derechos humanos: tan sólo en el periodo comprendido entre 2006 y 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) había emitido más de 40 recomendaciones por violaciones cometidas por parte de las Fuerzas Armadas,[49] Al año 2016, esa cifra había alcanzado las 158 recomendaciones: 121 a la Secretaría de la Defensa Nacional y 37 a la Marina.[50] Asimismo, a lo largo de 10 años de militarización de la seguridad pública, de 2006 a 2016, la CNDH recibió un total de 12 mil 408 quejas en contra de los miembros de las Fuerzas Armadas, principalmente por detenciones arbitrarias, tratos crueles e inhumanos, uso excesivo de la fuerza, imputación falsa de hechos y robos.[51]

La presencia del Ejército en las calles no generó una disminución en la incidencia delictiva. Aunado a ello, ilícitos que conllevan violaciones graves a los derechos fundamentales de las personas, tales como la trata y las desapariciones, aumentaron de manera alarmante. En pocas palabras, la estrategia que ha seguido el Gobierno federal de enviar el ejército a las calles, a cumplir con tareas que no corresponden a la naturaleza de sus actividades militares y que no corresponden a la formación de sus miembros, sólo ha aumentado la violencia.

La militarización no es ni será la solución. México vive una situación de excepcionalidad que, de ninguna manera, debe normalizarse. Una ley de seguridad interior, en los términos en que algunos legisladores proponen, al dotar de un marco legal a la presencia del ejército, la convertirá en una situación permanente. Es necesario que nuestros gobernantes dejen atrás la errónea equiparación del Ejército y la Marina con superpolicías, y que comprendan que se trata de instituciones concebidas y preparadas para defender la soberanía nacional, preservar la integridad del territorio y auxiliar a la población en casos de desastre.[52]

Resulta pertinente lo que Abraham Nuncio señala: “Soldados y marinos no son agentes de seguridad pública. A ellos no los capacitan enseñándoles que por encima de cualquier orden de un superior está la ley y que si tal orden contiene un quebranto legal, sobre todo a la Constitución, el militar debe oponerse a ejecutarla. Esto no es así, porque no está en

la lógica de la milicia.[53] Una sociedad cada vez más militarizada corre el peligro de ser regida cada vez menos por el imperio de la ley y cada vez más por órdenes voluntaristas.

Por ello, las políticas de seguridad que en lo sucesivo lleve a cabo el Estado mexicano deben contemplar el retorno paulatino de las fuerzas armadas a los cuarteles. Como indica la CNDH lino puede soslayarse que su salida de las tareas hasta ahora encomendadas en la materia de seguridad no pueden suprimirse de tajo pues lejos de contribuir al orden nacional dejaría un nicho propicio para el fortalecimiento de las organizaciones delincuencia les del País por lo que su regreso a sus funciones constitucionales primarias debe ser gradual y verificable.[54]

Es importante destacar que, en la última década, el Ejército pasó de ser una les instituciones más prestigiosas del Estado, a una de las más cuestionada, lo anterior debido al grado de polarización que existe entre su aprobación por parte de la opinión pública/ciudadanía.

Varios estudios han señalado que la percepción de confianza del Ejército se ha visto afectada desde el inicio del gobierno del expresidente Felipe Calderón, como el que expone Parametría:

Investigación Estratégica. Según la empresa Parametría, en junio del 2006 (antes de que iniciara La Guerra contra el Narco) el Ejército Mexicano contaba con el 74 por ciento de aprobación, uno de sus mayores porcentajes de confianza registrados en las últimas dos décadas.

En los últimos dos sexenios, la percepción de confianza del Ejército entre la ciudadanía ha sufrido altibajos, siendo sus calificaciones más bajas en agosto del 2007 y septiembre del 2015, contando con un índice de confianza del 53% y 52%, respectivamente, según sus propios estudios.[55]

Según la Encuesta Nacional Trimestral/marzo 2017,[56] realizada por Buendía & Laredo, la percepción de confianza de esta institución disminuyó, haciéndola caer al 4° lugar como una de las instituciones de mayor confianza, siendo superada por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Iglesia Católica; misma tendencia comparada con la Encuesta: Confianza en las Instituciones.[57] publicada por esta misma empresa, en octubre de 2015, donde ocupaba el 2° lugar, sólo superada por la Marina.

Es decir, las gestiones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han llevado a una de las instituciones con más índices de confianza de nuestra democracia, como es el Ejército mexicano, al desprestigio por la incapacidad de sus respectivos gobiernos para sanear, depurar, capacitar y aumentar su estado de fuerza de las Policías.

Otra manera en que se puede, objetivamente, calificar el uso ilegítimo de la fuerza letal por parte del ejército en tiempos recientes, es mediante el uso del índice de letalidad, que establece la relación entre el número de muertos y heridos de presuntos criminales en enfrentamientos con fuerzas de seguridad, que “sirve para alertar de posibles abusos de la fuerza letal”,[58] mediante la identificación de “posibles patrones ilegítimos de la fuerza letal al comparar su variación en el tiempo en una misma fuerza de seguridad, variaciones entre fuerzas de seguridad de distintas ciudades, o variaciones en relación a los espacios urbanos o la raza de las personas que se enfrentan a las fuerzas de seguridad”.[59]

Lo anterior, toda vez que “los enfrentamientos con fuerzas de seguridad suelen arrojar (a partir de la observación empírica) un número igualo mayor de personas heridas que de personas muertas”,[60] por tanto, “si el saldo de los enfrentamientos es de más muertos que heridos, se prende una alerta sobre posibles comportamientos abusivos en el uso de la fuerza letal”.[61]

Así, por citar ejemplos históricos, la guerra de Vietnam, desarrollada entre 1964 y 1973, tuvo una relación de 4 heridos por cada muerto y el conflicto bélico entre Israel y Líbano, 4.5 heridos por cada muerto en 1982.[62]Tomando esas cifras como referencia, los índices de letalidad para las fuerzas federales mexicanas resultan extremadamente altos: entre 2007 y 2014, la Policía Federal registró un saldo de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que el Ejército llegó a 7.9,[63] es decir, “el ejército mata ocho contrincantes por cada contrincante herido”, cociente “aún más grande entre los enfrentamientos de la Marina”.[64]

En el estudio índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad, se analiza la relación de civiles muertos entre los civiles heridos, es decir, el índice de letalidad registrado cada año del periodo 2008-2014. Se obtuvieron los siguientes cocientes:[65]

	Policía Federal	Ejército
2008	2.7	2.8
2009	2.1	3.0
2010	1.9	6.8
2011	4.7	9.4
2012	11.9	14.7
2013	20.2	7.7
2014	4.6	11.6

Es necesario considerar que durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014, se llevaron a cabo un número sin precedentes de enfrentamientos entre las fuerzas federales y el crimen organizado. La Secretaría de la Defensa Nacional pasó 106 enfrentamientos en 2008 a un tope de 1009 enfrentamientos en 2011. Durante los siguientes 3 años, dicha cifra se redujo en un 70%, registrando 296 enfrentamientos en 2014. Por su parte, la Policía Federal tuvo cifras más reducidas y estables de enfrentamientos: en 2008 registró 47 y alcanzó su tope en 2010, con 122. A partir de ese año, se fueron reduciendo ligeramente hasta alcanzar los 94 enfrentamientos en 2014. Finalmente, acerca de la Marina la información disponible es más limitada y su participación es más reducida: en 2012, registró 21 enfrentamientos; para 2013, se había duplicado esa cifra a 44; finalmente, en 2014 fueron 51.[66]

Según Paul Chevigny, otro indicador de que se está abusando del uso de la fuerza letal es la muerte de más de 10 o 15 civiles por cada agente de seguridad fallecido. La relación de civiles muertos por cada agente durante el periodo 2008-2014 en México, fue la siguiente:[67]

	Policía Federal	Ejército
2008	1.1	5.1
2009	2.6	17.6
2010	3.5	15.6
2011	9.4	32.4
2012	10.4	23.5
2013	6.7	20.0
2014	5.1	5.4

Como acotación a la tabla, en 2014 sólo se tienen registrados los datos correspondientes a los meses enero-abril por parte del Ejército; y, enero-octubre por parte de la Policía Federal.

Consecuentemente, la "rápida evolución al alza, año con año, en particular durante la administración de Felipe Calderón, encendía una alarma sobre un posible patrón de abuso de la fuerza letal",[68] misma que "cobraba plausibilidad no sólo a partir de los indicadores que" académicos analizaron, "sino también de un contexto que favorecía claramente su emergencia a partir de, al menos, tres condicionantes: una delincuencia violenta a la que enfrentarse, un llamado a la "guerra" por parte de las autoridades, y la ausencia de investigación y eventual deslinde de responsabilidades sobre el ejercicio del uso de la fuerza en la enorme mayoría de los casos donde se usó la fuerza letal". Como consecuencia, y bajo tales incentivos, era esperable "el aumento de las violaciones a los derechos humanos en el uso de la fuerza letal".[69]

Como se ha señalado, dicho índice hace "notorias las carencias y necesidades que hoy tenemos en materia de información y de controles -legales, institucionales y sociales- sobre los abusos de la fuerza, en particular la fuerza letal",[70] que, no obstante la necesidad de ampliar y reforzar, "varias iniciativas de lev impulsadas en materia de Seguridad Interior plantean una mayor opacidad y menor capacidad de control sobre el uso de la fuerza", que, "de aprobarse [...] en los términos propuestos, tendremos aún mayores dificultades para conocer y evaluar el uso de la fuerza pública".[71]

4. Ley Seguridad Interior

Es necesario tener muy presentes las definiciones. La Seguridad Nacional está a cargo de las Fuerzas Armadas y, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, consiste en "mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano". Por lo tanto, su objetivo primordial es la erradicación de cualquier agente, interno o externo, que atente contra la misma existencia del Estado y sus instituciones.[72] Por su parte, la Seguridad Pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la

investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado (artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

A ese respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que lila seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública y las autoridades encargadas ordinariamente de cada una de ellas deben ejercer sus funciones conforme a la competencia constitucional que les es otorgada. No es función originaria de las Fuerzas Armadas cumplir con labores de Seguridad Pública para las que no han sido instruidas ni capacitadas.[73]

Durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron diversas iniciativas a fin de regular en materia de seguridad interior, a cargo de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, de las cuales derivó el dictamen recientemente aprobado por la Cámara de Diputados".[74]

Sin embargo, tanto las propuestas como la Ley de Seguridad Interior aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, definen la seguridad interior de forma poco clara y ambigua, mezclando elementos de seguridad nacional y de seguridad pública. A este respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que lila seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública y las autoridades encargadas ordinariamente de cada una de ellas deben ejercer sus funciones conforme a la competencia constitucional que les es otorgada",[75] pues, "[n]o es función originaria de las Fuerzas Armadas cumplir con labores de Seguridad Pública para las que no han sido instruidas ni capacítadas",[76]

Además, tal y como han señalado diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos e intelectuales, la aprobación de una regulación en materia de seguridad interior, en términos de lo aprobado por la Cámara de Diputados, "atentaría contra la Constitución y contravendría los tratados internacionales que México ha ratificado",[77] toda vez que el concepto de seguridad que se debe privilegiar, debe ser compatible con la perspectiva de derecho humanos, a fin de que el Estado cumpla sus funciones, asegurando derechos, tales como a la vida, a la libertad y a la integridad.

Por ello, resulta imprescindible analizar la Ley de Seguridad Interior, a la luz de lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, de su artículo 133 se desprende que 1110 Constitución determina la validez del resto de normas del ordenamiento",[78] al señalar que es la Ley Suprema de toda la Unión.

Lo anterior cobra sentido, ya que la supremacía y la rigidez, características de la Constitución, sirven -indica Miguel Carbonell- como parámetros de validez del resto de normas del ordenamiento,[79] ya que el principio que regula sus relaciones es el de lex superior derogat inferior",[80] Esto es así porque, [l]a idea de Constitución ... implica la idea de limitación".[81] en este caso del Poder Legislativo, a fin de que –como indica Manuel Aragón–[82]el poder no alcance a destruir a la Constitución; es decir, se trata de un "límite infranqueable para el poder".[83]

En ese sentido, es necesario analizar si la Ley de Seguridad Interior, es compatible con lo consagrado por la Constitución, toda vez que -y siguiendo a Guastini- "toda decisión

legislativa está prerregulada (quizá aún, minuciosamente regulada) por una u otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional”.[84]

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera y señala de manera explícita las facultades del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias. Sin embargo, en ninguna de las fracciones del referido artículo, se dispone de manera expresa facultad alguna para legislar en materia de seguridad interior.

Del artículo 89, fracción VI, se desprende que son facultades del Presidente “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. En ese sentido, y de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-M, el Congreso de la Unión sólo está facultado para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Por otra parte, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende: 1110 prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias” señala la Constitución. En consecuencia, se establecen límites a la actuación de las instituciones de seguridad pública, cuya actuación “se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos” en la Constitución.

En ese tenor, el artículo 73 fracción XXIII de la Carta Magna, dispone que el Congreso de la Unión sólo está facultado para expedir leves que “establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal”, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución.

De lo anterior se advierte que, a diferencia de seguridad pública, y seguridad nacional, el Congreso de la Unión carece de facultades constitucionales expresas para expedir leves en materia de seguridad interior.

Por otra parte, regular la seguridad interior, en términos de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior, resulta inconstitucional, puesto que contradice lo estipulado por el artículo 129 de la Carta Magna acerca de las limitaciones sobre el papel que deben tener los miembros de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.” Por otra parte, el artículo 21 de la misma, señala que la seguridad pública estará a cargo de instituciones de carácter civil, disciplinado y profesional. En consecuencia, cualquier propuesta encaminada a la creación de una jurisdicción inexistente en la constitución, extendiendo el fuero militar y reduciendo el ámbito de los derechos humanos de la población es, por definición, inconstitucional.

Sin embargo, en el artículo 18 de la referida Ley se dispone que “[e]» ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus

responsabilidades.”, V, como bien indica el académico Pedro Salazar, “[e]1 artículo no señala que las Fuerzas Armadas no podrán realizar acciones que en los hechos correspondan a eso que llamamos seguridad pública [...]. La trampa retórica es ingeniosa, pero es trampa. Lo que debe importar [...] [es] que las Fuerzas Armadas no realicen actos que deben corresponder a las autoridades civiles”,[85] lo anterior, pues se contraviene lo mandatado por la propia Constitución.

Así, en los términos de lo aprobado por el Congreso de la Unión, y dado que en nuestro país el Presidente de la República es el comandante en jefe del Ejército, se corre el riesgo de crear un régimen en el cual el Ejecutivo tendría una supremacía sobre los otros poderes, sin un sistema adecuado de pesos y contrapesos, contraviniendo lo establecido en el artículo 49 constitucional, atentando contra el Estado Constitucional de Derecho, y contra el régimen democrático, consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

En ese sentido, el jurista Pedro Salazar apunta que la Ley abona al desequilibrio entre los poderes, pues lila balanza en favor del Poder Ejecutivo federal;[86] pues no sólo se “señala que su titular podrá ordenar por sí solo la intervención de la Federación para realizar acciones de seguridad interior (artículo 11) sino que también lo faculta -previa consulta al Consejo de Seguridad Nacional- para emitir una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (artículo 12). Con ello se lesiona al federalismo y se evaden los controles legislativos que, por ejemplo, establece el artículo 29 constitucional para los casos de restricción o suspensión al ejercicio de los derechos y de sus garantías.”[87]

Además de lo ya señalado, dichas disposiciones resultan contrarias y violatorias de lo establecido en el artículo 119 constitucional, que dispone que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

De lo analizado, se desprende que la Ley en materia de seguridad interior, contiene diversos problemas de constitucionalidad, pues atenta contra los principios de supremacía constitucional y de división de poderes; así como contra los derechos fundamentales, derechos básicos que implican como bien apunta Juan Carlos Bayón– “límites infranqueables para cualquier poder, incluido naturalmente el democrático”,[88] derechos -primarios- que, según Ferrajoli, están sustraídos a cualquier clase de poder de decisión, es decir, que quedan a resguardo en la “esfera de lo indecidible”,[89]

Por ende, la Constitución, en tanto fuente del derecho para el resto de normas del ordenamiento,[90] no puede ser desatendido, pues sus enunciados expresan normas, es decir, mandatos, que -en palabras de Guastini- disciplinan la organización del Estado, y las relaciones entre éste y los ciudadanos.[91] Derivado de ello, la propia Constitución sirve para “invalidar normas sucesivas de rango subconstitucional formalmente disconformes o materialmente incompatibles con ella”,[92] como es el caso de la ley de Seguridad Interior. De ahí, la importancia de advertir y subsanar los posibles problemas que pudiera generar dicha ley.

Sobra decir que México lleva doce años sumido en la violencia generalizada, consecuencia de la renuncia, de manera irresponsable, por parte diversas autoridades estatales y federales, a realizar las labores de seguridad pública que por mandato constitucional les

corresponden, delegando esas atribuciones a las Fuerzas Armadas, sin considerar que con ello se violenta la naturaleza de las instituciones militares, el marco constitucional y el respeto de los derechos humanos, y que, "seguir dependiendo de las Fuerzas Armadas no va a fortalecer nuestras instituciones de seguridad pública; coadyuvará al desgaste de dos de las instituciones más importantes del país: el Ejército y la Marina; perpetuará la grave crisis institucional por la que atravesamos, y sólo contribuirá a que la Federación y los estados sigan incumpliendo con lo estipulado en la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sidepol y los acuerdos del Consejo Nacional",[93] así como en la propia Constitución.

5. La seguridad ciudadana y las policías de proximidad social: un nuevo paradigma

El Estado está obligado a mantener un ambiente de paz y bienestar entre los ciudadanos, para esto debe crear los mecanismos que garanticen el desarrollo y la sana convivencia entre la sociedad. Todo ciudadano tiene derecho a la seguridad. "La seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, que en su aspecto subjetivo denota convicción interna del individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y que si estos llegaren a producirse será protegido",[94]

Lo que realmente urge, más allá de ampliar las atribuciones de las fuerzas armadas, es profesionalizar y hacer operativos a los cuerpos policiales existentes y regulados constitucionalmente. "En México se está consolidando la tendencia de la militarización y la mano dura, que se observa en el desarrollo de las fuerzas federales, en detrimento de los esquemas de prevención que impulsen el paradigma de la seguridad ciudadana. Este último sólo es posible con policías profesionales de "proximidad social", que conozcan la localidad donde operan, sus problemas y a sus pobladores."[95]

Las policías de proximidad, también llamadas policías de cuadrante o policías comunitarias han sido implementadas en diversos países con la finalidad de superar la manera tradicional de abordar la actividad policiaca, por una nueva, en la cual se hace énfasis en la acción preventiva, proactiva y de colaboración con diversos actores sociales como la vía idónea para disminuir los altos niveles de inseguridad y delincuencia.

A lo largo de la historia reciente de Latinoamérica, la noción de seguridad ha variado de acuerdo con los distintos momentos políticos que se vivieron. En ese sentido, términos como "seguridad nacional" o "seguridad interior" sirvieron, en su momento, para justificar la preservación de las instituciones estatales, así como la seguridad de regímenes autoritarios'". Sin embargo, a partir de la realización de diversas transiciones democráticas en la región, esa concepción se abandonó en pos de un nuevo paradigma en el cual, se buscaba la protección y el desarrollo de las personas.

En ese sentido, "a partir de la década de los noventa, diversos gobiernos latinoamericanos dejaron de utilizar la noción de "seguridad interior", la cual promovía la preservación del orden público ante un enemigo interno que, por lo regular, se identificaba con la amenaza de grupos políticos subversivos. En contraste, a partir de esa época se asumió una perspectiva de seguridad más afín a las necesidades de los ciudadanos."[97] Para dar cumplimiento a dicho paradigma, varios países, especialmente en Sudamérica, llevaron a cabo reformas policiales de desmilitarización de la seguridad, a la vez que promovían la creación de cuerpos civiles con el objeto de fortalecer los lazos entre policía y sociedad. En pocas palabras, se transitó de un modelo de seguridad pública, en el que el principal fin es

proteger al Estado, a uno de seguridad ciudadana, en el cual, la persona es el eje central de las políticas.[98] La creación de una Ley de Seguridad Interior resultaría regresivo para nuestro país, y totalmente contrario al paradigma de derechos humanos incorporado a nuestra Constitución a partir de la reforma de 2011.

El estudio Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación[99] del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. señala que lilas acciones de policía comunitaria se circunscriben al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde dicha perspectiva, la seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (la visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno. A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, el objeto de la acción de la seguridad ciudadana no es va el orden público sino el ciudadano mismo. Este paradigma democrático se preocupa por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano. La seguridad va no es la simple ausencia del delito sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos. Al ser la seguridad un derecho humano, el gobierno se ve obligado a contemplar en su labor mecanismos para que la ciudadanía participe y esté incluida en el diseño y la ejecución de las políticas."

Las características esenciales de una policía comunitaria o de proximidad social, son las siguientes:[100]

- Su objetivo es la resolución de problemas.

- Los oficiales mantienen un contacto regular con los ciudadanos.

- Los ciudadanos coadyuvan a identificar los problemas y participan en la creación de los planes de trabajo de la policía. Los oficiales estimulan la participación ciudadana en la resolución de problemas.

- La policía es responsable ante los ciudadanos.

- Su éxito se determina en razón del mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

No se trata de un modelo piloto, ni de crear una policía "amable" que se limite a brindar un trato cortés a la ciudadanía, pero ineficiente en el combate a la inseguridad. La policía comunitaria cuenta con facultades de investigación y, evidentemente, de reacción, es decir, el uso legítimo de la fuerza. Lo que se pretende es potenciar las actividades que la policía desarrolla actualmente, adicionándole facultades preventivas y de resolución de problemas en beneficio de la ciudadanía. Se trata de una reforma profunda que incluye una transformación de la filosofía policial, hacia una basada en "un buen trato al público, una mayor eficiencia y mejores servicios policiales."[101]

En diversos países, el modelo de policía comunitaria se ha vuelto una aspiración democrática y modernizadora para los cuerpos policiacos. Su implementación registra experiencias exitosas, varias de ellas a nivel latinoamericano, entre las que se pueden destacar:

- Policía montada de Canadá

En Canadá se empezó a adoptar este modelo a principios de los años ochenta del siglo pasado. Dos ejemplos paradigmáticos de ello son los presentados en las ciudades de Halifax y Victoria. En cuanto a la primera, en 1985, reorganizó la división territorial de su competencia en distritos, con el objeto de patrullar de constantemente las mismas zonas; implementó un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos y fomentó entre sus oficiales la resolución de problemas como una sus actividades prioritarias. La ciudad de Victoria, por su parte, a la vez que reorganizó su territorio, implementó un programa de vigilancia ciudadana contra el crimen, a través del cual se capacitó a voluntarios, se les dividió en equipos y se les asignaron áreas específicas.[102]

• Policía de Sudáfrica

El gobierno de aquel país aprobó en 1995 la Ley de la Policía, que determinó el establecimiento, la organización, la regulación y el control del servicio policial bajo el modelo de policía comunitaria, teniendo como ejes principales la cooperación ciudadana y la supervisión civil. Entre las buenas prácticas de la policía sudafricana destaca el establecimiento de un fondo de investigación para desarrollar indicadores de la relación entre policía y comunidad; por medio de éste se invitó a organizaciones a generar métodos para monitorear una importante herramienta de planificación conjunta entre la comunidad y la policía: los foros de policía comunitaria.[103]

• Carabineros de Chile

Los Carabineros son una policía preventiva de carácter militarizado, bien posicionada entre la comunidad, distinguiéndose por su disciplina y considerada libre de corrupción. En respuesta al incremento de los robos con violencia en áreas urbanas, pusieron en marcha una serie de cambios institucionales, con el objetivo de que más policías resguardaran las calles y se estrecharan los lazos con la comunidad. Esta innovadora iniciativa de servicio policial, denominada Plan Cuadrante, significó un parteaguas en Chile, al ser la primera vez que la ciudadanía participaba en la prevención del delito.

El fin del Plan Cuadrante fue incrementar la presencia policial en las calles de las áreas metropolitanas, mediante el patrullaje en zonas denominadas “cuadrantes”, Para ello, se subdividió el territorio jurisdiccional de cada comisaría (unidad policial al mando de un oficial mayor) en sectores a los que se distribuyeron recursos humanos y materiales necesarios para cubrir su demanda de seguridad. La responsabilidad de la gestión de un cuadrante se asignó a los Carabineros bajo las figuras de delegados y subdelegados, seleccionados de acuerdo con criterios preestablecidos, y con una capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de conflictos. Además, se decidió realizar reuniones comunitarias trimestrales, con la participación de dirigentes vecinales y autoridades del sector, a fin de rendir cuentas de sus actividades. De esa forma, el carabinero establecería una comunicación honesta y transparente con los vecinos y se consolidaría como una autoridad humana v accesible.[104]

• Policía municipal de Chihuahua, México

Durante la administración 2007-2010, se llevó a cabo un proceso de transformación institucional mayor de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), llamado Plan de Protección y Convivencia Ciudadana o Plan “Sumar Te Protege”. Su principal objetivo fue desarrollar estrategias de vinculación con la comunidad, para recuperar espacios

públicos y aumentar la confianza de la ciudadanía en la policía, promoviendo la participación responsable e informada de ciudadanos en la prevención del delito y de la violencia social. Asimismo, se buscó reconstruir el tejido social como medida preventiva. El grupo de policía comunitaria estuvo compuesto por 50 policías entrenados y capacitados en el tema de intervención de vecinos, gestoría social y servicios (recibieron 30 talleres sobre el Plan "Sumar te Protege"). Entre sus éxitos, se pueden enumerar la disminución del 13% de la incidencia delictiva, además de que se logró que la comunidad se sintiera más segura en su entorno, que existieran mejores relaciones comunitarias y se tuviera mayor contacto con las autoridades del gobierno local.[105]

6. Propuesta: Modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de una Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública; y abrogación de la Ley de Seguridad Interior

Dada la importancia de la seguridad de los ciudadanos dentro de una sociedad, es necesario establecer parámetros y mecanismos que puedan ayudar a cumplir con esta labor, partiendo de principios básicos consagrados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, resulta indispensable señalar que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que "establece las bases para transformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el combate a la delincuencia organizada y el Sistema Nacional de Justicia Penal mexicano,[106] modificando para ello, entre otros, el artículo 20 Constitucional, a fin de estipular "los principios generales del proceso penal mexicano [...] [así como] los derechos de las personas a quienes se les imputa la comisión de un delito [...] [,y,] los derechos de las víctimas u ofendidos".[107]

Consecuentemente, el artículo 20 Constitucional "se convierte en el núcleo del nuevo modelo" del Sistema de Justicia Penal y, por ende, del Sistema de Seguridad Pública, toda vez que consagra principios generales del proceso penal, y derechos del imputado y la víctima, que rigen desde que comienza el proceso, es decir, desde el momento de la detención del imputado, así como frente al Ministerio Público o al juez. Ello implica imponer límites al poder punitivo del Estado, y brindar certeza y seguridad, tanto al imputado como a la víctima, durante todo el proceso penal hasta el dictado de la sentencia, garantizando la igualdad procesal de las partes.

En ese sentido, es menester construir y consolidar un Sistema de Seguridad Pública que armonice con el mandato Constitucional, es decir, uno que garantice que el Estado limite su poder punitivo con estricto apego a los principios procesales estipulados en el artículo 20 Constitucional, y por ende, garantice los derechos del imputado y la víctima. Para ello, es necesario respetar lo establecido los artículos 21 y 129, de la Constitución, y plantear un diseño legal que permita que dicho Sistema descanse únicamente en instituciones de seguridad pública de carácter civil, que se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna.

Por tanto, se plantea lo siguiente:

a) La prohibición expresa a las fuerzas armadas de asumir funciones de seguridad que corresponden a las instituciones de carácter civil, en términos del artículo 21 de la Carta Magna.

b) El establecimiento de las obligaciones que deberán observar las corporaciones policiales en el ejercicio de sus funciones.

c) El establecimiento de un catálogo amplio de derechos que poseen los miembros de las corporaciones policiales. Entre otros, el derecho a un salario justo; a la protección a su vida e integridad física; al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad; a recibir formación, capacitación y adiestramiento; a la seguridad social; a recibir atención médica y psicológica si lo requieren; a recibir alojamiento y alimentos, cuando el ejercicio de sus funciones lo requiera; a contar con un seguro de vida; a ser sujetos de promociones y condecoraciones; entre otros.

d) El establecimiento de un sistema de capacitación para todos los miembros de las policías, con el objeto de obtener, complementar, actualizar y perfeccionar sus conocimientos, destrezas y aptitudes.

e) Se establece, asimismo, la carrera profesional, que permitirá que los méritos de los policías sean calificados anualmente para efectos de permanencia en la institución, así como para ser sujetos de promociones y condecoraciones.

f) Se regula el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales. Para ello, se establecen los principios a que deberán obedecer dicho uso (legalidad, racionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad), así como las circunstancias en que se podrá hacer uso de la fuerza y los distintos niveles de uso de la fuerza que podrán utilizarse.

g) Se establecen mecanismos de rendición de cuentas en cuanto al uso de la fuerza, a través de reportes pormenorizados.

h) Se contempla el uso de armas incapacitantes no letales como la última y extrema posibilidad, sólo cuando la circunstancia lo amerite. Se prohíbe, bajo cualquier circunstancia, el uso de armas para dispersar manifestaciones; así como el empleo de cualquier tipo de armas distintas a las incapacitantes no letales.

i) Se contempla el derecho de los ciudadanos a recibir una indemnización en caso de ser afectados por el uso ilícito de la fuerza por parte de la policía.

j) Se señala que, a nivel estatal y municipal, se privilegiará la orientación de las corporaciones hacia modelos de Policía Ciudadana de Proximidad.

k) Se regula a las policías comunitarias, las cuales se rigen por usos y costumbres de las comunidades. Se establece la manera en que deben trabajar en conjunto con los Ayuntamientos para generar una profesionalización de las mismas.

1) Se estipula, en un artículo transitorio, el retorno paulatino y responsable de las fuerzas armadas a los cuarteles, en aplicación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

m) Se mandata al Congreso de la Unión a expedir la Ley que crea la Comisión de la Verdad para la Investigación y Documentación de la Violencia y Violaciones a Derechos Humanos directamente relacionadas con el despliegue y actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado Mexicano, comprendidas entre el período de 2006 a la fecha.

n) Asimismo, se ordena al Congreso de la Unión a legislar y determinar la figura de coordinación y mando policial que se defina para cada caso, dependiendo de las características de cada entidad federativa, atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios y características geográficas y demográficas.

Asimismo, se propone -con motivo del mandato Constitucional que establece que los Municipios son garantes de la seguridad pública, en términos del artículo 115 Constitucional, fracciones 111, inciso h) y VII, en relación con el artículo 21 de la Carta Magna-, para propósitos de eficiencia en las tareas de seguridad pública a nivel municipal, dar trato diferenciado a los Municipios en cuanto a las atribuciones que, de acuerdo con su dimensión demográfica, pueda requerir. Para ello, se clasifican los Municipios en Metropolitanos, con quinientos mil habitantes o más, Intermedios, con cien mil habitantes o más, y Pequeños, con menos de cien mil habitantes".[108]

De igual manera, se propone que los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, cumplan su obligación de construcción y consolidación de corporaciones policiacas, con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial. Por último, se plantea abrogar la Ley de Seguridad Interior, pues contiene diversos problemas de constitucionalidad, ya que atenta contra los principios de supremacía constitucional y de división de poderes; así como contra los derechos fundamentales.

La militarización de la seguridad pública no es la solución, toda vez que la seguridad pública debe recaer en instituciones de carácter civil. En ese sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos -al analizar diversos los casos Cantoral Benavides vs. Perú, y, Fernández Ortega y otros vs. México-, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han determinado y recomendado que "dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno".[109] En ese tenor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho señalamientos directos a México, con motivo de la publicación de su Informe Anual 2016, respecto de la desatención de este último a las recomendaciones de la Comisión, para retirar a las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, de las tareas de seguridad pública,[110]

Por ello, la presente iniciativa está encaminada, primero a implementar la reforma al artículo 21, de 2008 y, por ende, al fortalecimiento y consolidación de las corporaciones policiacas de carácter civil, para que sean ellas quienes, exclusivamente, realicen las funciones de seguridad que por mandato constitucional les han sido conferidas.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se deroga la Ley de Seguridad Interior; V, se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.

Artículo primero. Se reforma la fracción VII, del artículo 115, y la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. [...]:

I. ... VI.

VII. La policía **a cargo de los Municipios** estará al mando del presidente municipal en los términos de la **Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública y de la** Ley de Seguridad Pública del Estado.

[...];

VIII. ... X.

Artículo 123.

[...].

[...]:

A. [...]:

I. ... XXXI.

B. [...]:

I. XII.

XIII. los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, **los peritos se regirán por sus propias leves. los miembros de las instituciones policiales se regirán por la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.**

[...]

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social, **los cuales no podrán**

establecer prerrogativas menores a las establecidas para el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal y municipal, según sea el caso.

[...].

XIII bis.

[...].

XIV. [...].

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción II, recorriendo las subsecuentes, al artículo 18, un artículo 48 Bis, y un artículo 48 Ter, dos párrafos últimos al artículo 78, dos párrafos últimos al artículo 89, y un párrafo segundo al artículo 137; se reforma el último párrafo del artículo 12, la fracción XIX del artículo 18, el segundo párrafo del artículo 21, la fracción XXIV del artículo 40, el artículo 45, el párrafo segundo del artículo 82, el artículos 84, las fracciones VI y IV del artículo 85, el párrafo primero del artículo 88, el párrafo primero del artículo 132, todos de la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 18. [...]:

I. [...].

II. Proponer al Consejo Nacional una estrategia y calendario de trabajo anual, entre el Consejo y el Secretariado Ejecutivo.

III. ... XVIII.

XX. **Rendir informes anuales ante** la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal **previstos en el artículo 142 de la presente ley,** así como del cumplimiento de esta ley;

XXI. ... XXVI.

Artículo 12. [...]:

I. ... IX.

[...].

El Consejo **deberá** invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico **y contará con voz y voto en el seno de este Consejo.** Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente **y contará con voz y voto en este Consejo.**

Artículo 14. [...]:

I. ... IV.

V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema **mediante la convocatoria de sesión como mínimo cada tres meses de las Conferencias Nacionales** y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;

VI. ... XIX.

Artículo 21. [...].

Este Centro contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de este ordenamiento, y por organizaciones de la sociedad civil cuya labor consista en la defensa de los derechos humanos.

Artículo 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I. ... XXIII.

XXIV. Abstenerse de consumir, mientras estén prestando su servicio en su respectivo horario laboral, bebidas embriagantes, sustancias tóxicas, estupefacientes, psicotrópicos, substancias volátiles inhalables o cualquiera otra sustancia prohibida que produzca efectos análogos;

XXV .... XXVIII.

Artículo 45. Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar las prestaciones previstas **en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública;**las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **y en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.**

Artículo 48 Bis. La capacitación deberá ser continua, especializada y buscar el desempeño profesional de los policías de carrera en todas sus categorías y grados, a través de procesos dirigidos a la actualización de sus conocimientos, al desarrollo y perfeccionamiento de sus habilidades, destrezas y actitudes necesarias para responder adecuadamente a la demanda social de preservar la seguridad, garantizando los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La capacitación profesional de los policías de carrera será evaluada de manera objetiva, mediante indicadores que instituciones educativas nacionales e internacionales emitan, a fin de medir el impacto real respecto de su formación,

capacitación policial, así como del perfeccionamiento de sus habilidades, destrezas y actitudes necesarias para responder adecuadamente a la demanda social de preservar la seguridad.

Artículo 48 Ter. Los programas de capacitación continua y especializada se realizarán a través de actividades académicas, como carreras profesionales, diplomados, especialidades, cursos, seminarios, talleres y congresos, entre otros, que se impartan en las instituciones de formación y capacitación policial, así como en otras instituciones educativas nacionales e internacionales.

Para lograr dichos fines, las instituciones policiales podrán celebrar convenios con instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 78. [...].

La carrera profesional consistirá en un sistema técnico y meritocrático, que permitirá a los miembros de las instituciones policiales acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley, garantizando prestaciones laborales y sociales, así como la inamovilidad del cargo, salvo por causas excepción que establezca la propia Lev·

El personal de las instituciones policiales deberá cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que corresponden a cada uno de los grados establecidos en su carrera profesional, dentro de un sistema jerarquizado y disciplinado.

Artículo 84. La remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno, **de acuerdo a lo previsto en la en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.**

De igual forma, se establecerán, **además de las prestaciones previstas que establezca la Lev, sistemas de seguros de gastos médicos mayores, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública,** para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover **y asegurar** en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.

Artículo 85. [...]:

I. ... V.

VI. Los méritos de los integrantes de las Instituciones Policiales serán evaluados por las instancias encargadas de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, señaladas en **esta Ley y** las leves respectivas;

VII. [...];

VIII. [...];

IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio, **tomando en cuenta en todo momento lo establecido en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública;**

X. [...], y

XI.

[...].

[...].

[...].

Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley, **y de las obligaciones establecidas en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública,** para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. [...]:

I. ... XIII.

B. [...]:

I. ... XV.

Artículo 89. [...].

Para los efectos de la promoción y de la permanencia en las instituciones, el personal será calificado anualmente, a través de un sistema de calificación y clasificación. Dicha calificación estará fundada en los méritos y deficiencias acreditados en el expediente de cada funcionario, observación personal, cualidades profesionales, morales, intelectuales y capacidad física.

El sistema de calificación y clasificación del personal deberá contemplar los recursos de reconsideración, reclamación y apelación.

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

[...]:

I. ... III.

[...].

Artículo 137. [...]

Los gobiernos Federal, estatales y municipales deberán rendir un informe anual ante la Auditoría Superior de la Federación, respecto del manejo o aplicación de los recursos previstos en los fondos a que se refiere el artículo 142 de la presente Ley.

Artículo Segundo. Se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública

Título Primero
Disposiciones Preliminares

Artículo 1. La presente Leyes reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante 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, y tiene por objeto fortalecer y consolidar a las instituciones civiles de seguridad pública, señalando el régimen de derechos y obligaciones de los policías; estableciendo normas que regulan el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales; estableciendo el deber del Estado Mexicano de capacitar y profesionalizar a las policías; y, prohibiendo la participación de las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, en tareas de seguridad pública. Asimismo, la presente ley busca propiciar el tránsito hacia un nuevo modelo de seguridad pública de carácter civil compatible con el paradigma de derechos humanos consignado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. La función de la seguridad pública es una responsabilidad conjunta, que desarrollarán, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 21 y 115, de la Constitución, y 7S, 76, 77, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Federación, las entidades y los municipios, y tiene por finalidad:

I. La prevención del delito y las infracciones, a través del diseño transversal de políticas de prevención y su implementación efectiva;

II. La participación de las personas y sociedad en la evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad pública, atendiendo al principio de máxima publicidad y transparencia, con acciones de carácter estratégico y permanentes, para promover una cultura de respeto a los derechos humanos para el pleno desarrollo de las personas;

III. Salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas; y

IV. Preservar las libertades de las personas.

Artículo 3. Para alcanzar los fines de la seguridad, el Estado se servirá de los siguientes medios:

I. La conformación de una policía capacitada, regida por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, imparcialidad solidaridad, lealtad y respeto a los derechos humanos, cuya actuación permita mantener contacto con la ciudadanía, a través de estrategias de penetración social;

II. La prevención del delito y las infracciones, a través de políticas públicas y programas gubernamentales que incluyan la participación de las personas y sociedad organizada;

III. Prevenir, y remitir ante las autoridades correspondientes para su eventual sanción, los delitos e infracciones administrativas; y

IV. Brindar asistencia social, orientación y protección a los adolescentes en conflicto con la ley y procurar la reinserción social de los sentenciados.

Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

Armas incapacitantes no letales: Las que son utilizadas para detener a un individuo que no atenten contra su integridad física y que, de ninguna manera, puedan ocasionar lesiones graves o la muerte.

Policía: En general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones de prevención de los delitos del fuero común o federal e infracciones, así como de tránsito y vialidad, entre otras que las leves establezcan.

Título Segundo
De las Corporaciones Policiales

Capítulo I
Generalidades

Artículo 5. La policía es una institución técnica y profesional, de naturaleza civil. Su estructura y organización son de naturaleza jerárquica. Se encargan de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir toda clase de delitos; la seguridad pública en todo el territorio de la República, con estricto apego a los derechos humanos. Bajo ninguna circunstancia, las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, podrán asumir o realizar tareas de seguridad que, por mandato constitucional, corresponden exclusivamente a las instituciones de carácter civil.

Los Municipios deberán, al expedir sus bandos de policía y gobierno, adecuarlos, respecto de la materia de seguridad pública, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Para garantizar un eficaz desarrollo de la función policial y la carrera profesional, los órganos internos y los miembros de las policías, se ajustarán a las normas disciplinarias y

administrativas que se establecen en esta Le V, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la legislación respectiva.

Artículo 6. La instrucción, capacitación y educación policiales son obligatorias, continuas y progresivas desde que se ingresa a una institución policial hasta la culminación de la carrera policial.

Para ello, cada entidad federativa deberá contar una Academia de Policía como un organismo desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será la preparación profesional de los integrantes y aspirantes a formar parte de los cuerpos de seguridad pública.

Los alumnos que ingresen a la Academia de Policía, deberán reunir los requisitos que se fijarán en las convocatorias respectivas.

Las corporaciones de seguridad estatales o municipales darán, preferentemente, de alta a elementos egresados de la Academia de Policía.

El personal que presta sus servicios a las corporaciones policiacas estatales y municipales, será capacitado y actualizado en la propia Academia de Policía, mediante convenios que celebren con la misma.

Artículo 7. Para el cumplimiento de sus funciones, las instituciones policiales contarán con la suficiencia presupuestal y administrativa, que no podrá ser objeto de ajustes presupuestales cuya finalidad derive en disminución del mismo. Las partidas presupuestales que sean destinadas, en el respectivo Presupuesto de Egresos para el año que corresponda, para el cumplimiento de dichas funciones deberán ser respetadas y acatadas en los términos en que la Cámara de Diputados apruebe, caso contrario se aplicarán las sanciones señaladas en la presente Ley.

Capítulo II
Derechos de los Miembros de las Corporaciones Policiales

Artículo 8. Los policías de carrera, en el ejercicio de sus funciones, tendrán, además de los establecidos y regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los siguientes derechos:

I. Percibir la remuneración que determine el presupuesto de egresos correspondiente, así como las demás prestaciones de carácter económico que se destinen en favor de los servidores públicos federales, estatales y municipales. El salario que reciban los policías en ningún caso podrá ser inferior a la línea de bienestar fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

II. A la protección de su vida e integridad física;

III. Al respeto a su dignidad como ser humano;

IV. Recibir la formación, capacitación y adiestramiento necesarios para su desarrollo en la carrera policial en igualdad de oportunidades;

V. Ser sujeto de promociones, condecoraciones, reconocimientos y estímulos, así como las distinciones a que se hayan hecho merecedores en los términos de esta Ley y los reglamentos respectivos;

VI. Tener acceso a su expediente personal e impugnar, en su caso, ante el órgano competente, o en su caso ante autoridad jurisdiccional, aquello que consideren incorrecto, en términos de los reglamentos respectivos;

VII. Tener registrados en sus expedientes los antecedentes positivos y menciones honoríficas a que se hayan hecho acreedores;

VIII. Preferentemente, la adscripción donde laboren los policías, será lo más cercana posible al lugar donde residan o se encuentren avecindados. Podrán cambiar de adscripción por permuta, cuando las necesidades del servicio lo permitan;

IX. Recibir oportunamente el vestuario y equipo requeridos para cumplir con sus funciones;

X. Participar en los concursos de promoción y evaluación curricular para ascender al grado inmediato superior;

XI. Recibir asesoría V, en su caso, defensa jurídica en forma gratuita en asuntos civiles o penales, siempre que los hechos controvertidos sean resultado del cumplimiento de su deber y la demanda o denuncia sea promovida por particulares;

XII. Cuando por el cumplimiento del deber incurran en responsabilidad penal, a efecto de obtener la libertad administrativa, caucional o bajo fianza, cuando legítimamente proceda, la corporación a la que pertenezca deberá cubrir la cantidad o importe correspondiente;

XIII. Cuando por el cumplimiento del deber incurran en responsabilidad civil, la corporación a la que pertenezca responderá solidariamente;

XIV. Contar con alojamiento oficial y alimentación nutritiva, cuando las necesidades del servicio lo requieran;

XV. Gozar de las prerrogativas de seguridad social, acorde a lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, fracción XI, así como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cuales no podrán ser menores a las establecidas para el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal y municipal según sea el caso;

XVI. Contar con un seguro de vida, en los términos establecidos por las disposiciones reglamentarias respectivas, cuyo importe deberá ser mayor al que tenga el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal o municipal correspondiente, según sea el caso;

XVII. Recibir su pensión en términos de la seguridad social de la que gocen o la que corresponda por los años de servicio prestado, que no podrá ser menor de la que se otorgue a los trabajadores al servicio de la Federación, Estados o Municipios;

XVIII. Recibir oportuna atención médica y psicológica, sin costo, cuando por el ejercicio de sus funciones la requieran;

XIX. A que la corporación a la que pertenezca le procure durante su tiempo de servicio un alimento;

XX. A que la corporación a la que pertenezca le procure los apoyos necesarios y estimule su constante preparación y superación académica, otorgándole facilidades de horario, sin demérito de las necesidades del servicio e incluso, conforme el presupuesto lo permita, apoyo económico en función de su aprovechamiento escolar. Asimismo, conforme el presupuesto lo permita, la corporación a la que pertenezca, otorgarán apoyos económicos para los hijos de los policías en función de su aprovechamiento escolar;

XXI. En el caso de que una autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un miembro de las corporaciones policiales fue injustificada, la institución policial a la que pertenezca, estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva; y,

XXII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales establezcan.

Para el caso de que el policía fallezca con motivo del cumplimiento de sus funciones, en algún hecho que por su naturaleza sea de alta peligrosidad, atención a la población por desastres naturales, detención en flagrancia o durante actividades de alto riesgo ejecutadas por instrucciones de autoridad competente, investigación de delitos, operativos especiales o situaciones similares, conforme a la reglamentación correspondiente, sus beneficiarios tendrán derecho al cobro de una cantidad equivalente a cien meses de salario integrado, calculado al momento de ocurrir el deceso.

Las disposiciones reglamentarias de cada corporación establecerán sistemas de seguros para la protección de los policías y sus beneficiarios, que contemplen, además del fallecimiento, la incapacidad total o permanente derivada del cumplimiento de sus funciones.

Capítulo III
Principios Fundamentales de la Actuación Policial

Artículo 9. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar, además de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, apego al orden jurídico y respeto a las garantías y derechos humanos;

II. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia, de infligir, tolerar, encubrir o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad de las personas o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente, de lo contrario;

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos, impidiendo que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores, realizando todos los actos lícitos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de sus bienes jurídicos y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

IV. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales, realice la población;

V. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica y social, preferencia sexual, ideología política, edad o algún otro motivo análogo;

VI. Desempeñar su servicio sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, debiendo denunciar cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna, sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Hacer saber a los imputados de un delito y a las víctimas, los derechos que a su favor otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estricto apego a lo estipulado en el artículo 20 de la Carta Magna;

IX. Identificar y entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación, con pleno respeto de sus derechos, documentando la información que éste le proporcione;

X. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;

XI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos, excepto cuando éstas resulten notoriamente ilegales, o atenten contra los derechos humanos de las personas, así como desempeñar debidamente las comisiones conferidas relacionadas con su servicio;

XII. Preservar el secreto de los códigos, claves, contraseñas y medios operativos de comunicación e identificación de la corporación a que pertenecen, así como de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

XIII. Utilizar los medios disuasivos a su alcance, antes de recurrir al uso de la fuerza;

XIV. Utilizar la fuerza pública de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos, ajustándose a los protocolos y disposiciones administrativas que al efecto establezcan las corporaciones;

XV. Formular y presentar en forma veraz, completa y oportuna, los partes informativos, informes, remisiones, bitácoras, roles de servicio, estados de fuerza y demás documentos relacionados con el servicio;

XVI. Usar en forma debida y cuidar el equipo que le sea proporcionado para el correcto desempeño de su servicio, destinándolo exclusivamente al cumplimiento de sus funciones y hacer entrega inmediata de él al separarse del servicio, ya sea en forma temporal o definitiva;

XVII. Portar solamente las armas de cargo que les hayan sido autorizadas y asignadas en su horario de servicio;

XVIII. Portar siempre, durante su servicio, la credencial e insignias oficiales que lo acredite como miembro de una corporación de Policía;

XIX. Abstenerse de consumir, mientras estén prestando su servicio en su respectivo horario laboral, bebidas embriagantes, sustancias tóxicas, estupefacientes, psicotrópicos, substancias volátiles inhalables o cualquiera otra sustancia prohibida que produzca efectos análogos;

XX. Presentar documentos personales fidedignos, desde su ingreso y en todos los actos de la carrera policial;

XXI. Abstenerse de imputar hechos falsos a sus superiores jerárquicos, a sus iguales o a sus subordinados, así como a cualquier ciudadano;

XXII. Abstenerse de faltar o abandonar su servicio sin causa o motivo justificado o la autorización correspondiente;

XXIII. Asistir puntualmente al desempeño del servicio, comisión, entrenamientos o instrucción que se imparta, en los horarios establecidos por la corporación para tal efecto;

XXIV. Abstenerse de realizar actos, en lo individual o conjuntamente, que vulneren la disciplina de manera tal, que afecte la correcta prestación de su servicio o desconozca la autoridad de sus superiores;

XXV. Observar las normas de disciplina que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada una de las corporaciones;

XXVI. Abstenerse de impedir por cualquier medio, por sí o por interpósita persona, la formulación de quejas o denuncias, así como de omitir o realizar conductas que lesionen los intereses de los quejosos o denunciantes;

XXVII. Entregar sin demora, a la autoridad correspondiente, todo objeto, documento o valor que se asegure o retenga en el desempeño de la función;

XXIII. Cumplir en tiempo y forma con los requisitos de promoción que establezca la presente ley y los ordenamientos respectivos, para permanecer en la Carrera Policial;

XXIX. Asistir a los cursos de capacitación, actualización y especialización a que sean convocados por sus superiores;

XXX. Respetar las señales y demás dispositivos de tránsito;

XXXI. Tramitar de manera personal su inclusión o actualización en el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, conforme a lo estipulado en la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la legislación respectiva, en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de su ingreso en la corporación;

XXXII. Cuando se tenga que detener a cualquier persona, incluyendo a menores de edad, por la presunta comisión de delito o infracciones administrativas, deberá ponerlos inmediatamente y sin demora a disposición del Ministerio Público o Juzgado Cívico, según corresponda, informándoles sobre los derechos que le garantizan los ordenamientos aplicables;

XXXIII. Auxiliar, de modo prioritario, a las personas menores de dieciocho años de edad que se encuentren amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos;

XXXIV. Abstenerse de intervenir o violar, de manera alguna, las comunicaciones privadas si no se cuenta con una orden judicial al efecto. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXXV. Vigilar las instalaciones estratégicas a las que hayan sido comisionados; y

XXXVI. las demás que se establezcan en la presente ley, la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables.

Título Tercero
Sobre el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública

Artículo 10. Cuando estén en riesgo los derechos, las libertades, las garantías o la integridad de las personas, las policías podrán utilizar la fuerza, siempre que se rija y observe lo estipulado en esta Ley, y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los siguientes principios:

I. Legalidad: que su aceren se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la presente Le V, a los demás ordenamientos aplicables, y a los tratados internacionales relativos a derechos humanos suscritos por México, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;

II. Racionalidad: que el uso de la fuerza esté justificado por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta, debiendo ejercerse siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona, empleando como parámetro los estándares internacionales;

III. Congruencia: que exista relación y equilibrio entre el nivel de uso de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona;

IV. Oportunidad: que se aplique el uso de la fuerza de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes o las libertades de las personas; y

V. Proporcionalidad: que el uso de la fuerza sea adecuado y corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler, actuando en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo y legal que se persiga. Ningún Policía podrá ser sancionado por negarse a ejecutar una orden notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito. Toda orden con estas características deberá ser reportada al superior jerárquico inmediato de quien la emita o ante las instancias de procuración de justicia.

Los motivos por los cuales se da la intervención de la policía, no justifican por sí mismos el uso de las armas o fuerza de cualquier tipo, inclusive si los delitos de que se trate hayan sido violentos.

Artículo 11. Los miembros de las policías podrán hacer uso de la fuerza, debiendo ejercerse siempre con moderación, en las siguientes circunstancias:

I. Someter a la persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna levo reglamento, debiendo ejercer el uso de la fuerza siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona;

II. Cumplir un deber legal o las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes;

III. Prevenir la comisión de conductas ilícitas;

IV. Proteger o defender bienes jurídicos tutelados; o

V. Por legítima defensa, debiendo ejercer el uso de la fuerza siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona.

Artículo 12. El uso de la fuerza por parte de los miembros de las policías, podrá presentarse en distintos niveles, de acuerdo con las circunstancias en que se lleve a cabo, y siempre atendiendo a los principios señalados en el artículo 10 del presente ordenamiento. Dichos niveles son:

I. Persuasión o disuasión verbal: a través de la utilización de palabras o gesticulaciones, que sean catalogadas como órdenes, y que permitan a la persona facilitar a la Policía cumplir con sus funciones;

II. Reducción física de movimientos: mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se someta a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que la Policía cumpla con sus funciones; y,

III. Utilización de armas incapacitantes no letales, que no atenten contra la integridad física de las personas, debiendo ejercer el uso estas siempre con moderación y en

proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo y legal que se persiga, tomando en cuenta que el policía es responsable de las lesiones que pudiera ocasionar.

Artículo 13. Siempre que la Policía utilice la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberá realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, que deberá quedar registrado en el Informe Policial Homologado, con el visto bueno de la parte defensora del detenido. Una copia del reporte se integrará al expediente del Policía.

Los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que la Policía bajo su mando haya empleado ilícitamente la fuerza V/o los instrumentos y armas a su cargo, y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.

Los detenidos tendrán, en todo momento, el derecho a denunciar el abuso, por parte de la Policía, o el empleo ilícito de la fuerza V/o los instrumentos y armas a su cargo.

Artículo 14. Los reportes pormenorizados deberán contener, además de los requisitos del Informe Policial Homologado establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

I. Nombre, adscripción y datos de identificación del Policía;

II. Nivel de fuerza utilizado;

III. Circunstancias, hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza;

IV. En caso de haber utilizado armas incapacitantes no letales:

a. Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma; y,

b. Especificar las lesiones, las personas lesionadas y los daños materiales causados;

V. El visto bueno de la parte defensora del detenido, que incluya testimonio de la parte acusada.

Artículo 15. Los miembros de las policías deberán ser entrenados en técnicas de persuasión o disuasión verbal, en el uso adecuado, racional, moderado y proporcional de la fuerza y la utilización de las armas incapacitantes no letales permitidas, con técnicas que no causen daños y lesiones, y el respeto a la integridad física y emocional ya la vida y los derechos de las personas contra quienes se utilicen.

Los cuerpos policiales establecerán un programa de evaluaciones periódicas de acuerdo a estándares internacionales de eficiencia sobre el uso de la fuerza.

Artículo 16. En caso de la utilización de armas incapacitantes no letales permitidas, los miembros de las policías deberán velar, y responderán, por la vida e integridad física de la persona que se somete a la detención, considerando en todo momento las reglas de la

legítima defensa, garantizando no causar daño a la persona que se intenta someter y considerando la seguridad de terceros y del propio policía.

La Policía podrá tener a su cargo y portar únicamente las siguientes armas:

I. Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo a las disposiciones aplicables; y,

II. Esposas o candados de mano.

Queda prohibido el uso de armas distintas a las antes mencionadas.

Artículo 17. El uso de armas incapacitantes no letales será siempre la última y extrema posibilidad, siempre y cuando no existiese la posibilidad de usar otro recurso, o en su caso, que los anteriores niveles de fuerza hayan resultado inoperantes.

Para el uso de las armas incapacitantes no letales, los miembros de las policías deberán determinar racionalmente que no existía la posibilidad de otra opción y que se encontraba en grave peligro la vida o seguridad de terceros o la del policía.

Artículo 18. El Policía no podrá, bajo ninguna circunstancia, usar armas en la dispersión de manifestaciones.

Artículo 19. Las personas afectadas con motivo del uso ilícito o desproporcionado de la fuerza por parte del Policía tendrán derecho a que se les pague la indemnización correspondiente.

Artículo 20. Los cuerpos de seguridad pública tienen la obligación de celebrar un contrato de seguro, de conformidad con las leyes de la materia, que cubra los daños ocasionados por el Policía a las personas o los bienes, cuando las autoridades competentes determinen que hubo un uso ilícito de la fuerza.

Título Cuarto
De la Policía de Proximidad

Artículo 21. Los gobiernos estatales y municipales deberán enfatizar la orientación de sus corporaciones hacia el modelo de Policía de Proximidad, entendida como una institución proactiva que establece vínculos estrechos de colaboración con las personas para su pleno desarrollo y que propende a favorecer mecanismos transparentes de evaluación y rendición de cuentas, así como ambientes y una cultura de participación social que incrementen la capacidad de las comunidades para prevenir la comisión de delitos y las infracciones administrativas, en beneficio de las personas.

Artículo 22. Mediante normas reglamentarias, los gobiernos estatales y municipales proveerán la organización y el funcionamiento de las corporaciones de su competencia, pudiendo establecer modalidades como las siguientes:

I. Policía de Barrio, mediante la asignación del personal a la vigilancia y protección de un área urbana o semiurbana cuya extensión le permite la identificación y constante comunicación con sus habitantes;

II. Policía Rural, diseñada para la cobertura de áreas distintas a las zonas urbanas o limítrofes con ellas;

III. Policía Turística, formadas con perfiles de personal acordes a las necesidades de este servicio, para la atención especializada al turismo en la comunidad;

IV. Guardias Ambientales, encargadas de colaborar con las autoridades competentes en materia de prevención y sanción de infracciones administrativas por infracción a las normas de protección ambiental; y

V. Otros modelos de gestión policial, cuyo diseño y funcionamiento se encuentren avalados por experiencias exitosas documentadas por la comunidad científica en la materia.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública auxiliará a los titulares de los ejecutivos estatales y municipales, en el diseño de los modelos y capacitación de los policías de proximidad, cuyo enfoque será eminentemente preventivo y diferente al modelo tradicional reactivo de la policía.

Para una mejor procuración de la seguridad pública, los Municipios y las entidades federativas deberán contar con policías entrenados y capacitados para ejercer las funciones que requieran, en los términos en que la ley correspondiente señale, en las que se determine la forma en que se organizará la Seguridad Pública, ya sea mando mixto o mando único, dependiendo de cada entidad federativa, atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios y características geográficas y demográficas.

Artículo 23. Para coadyuvar con el ejercicio de las funciones de la Policía de Proximidad, los ciudadanos residentes en la zona en la que opere, podrán organizarse en Comités Vecinales, los cuales llevarán a cabo reuniones periódicas con miembros de la Policía, a fin de evaluar los principales problemas de seguridad presentes en la circunscripción, así como para planear estrategias conjuntas a fin de mejor proveer la función de seguridad.

Título Quinto
De las Policías Comunitarias

Artículo 24. A nivel municipal, en comunidades que por circunstancias de naturaleza geográfica, económica, social o cultural no exista este servicio, los Ayuntamientos a que pertenezcan podrán crear y reconocer unidades o agrupamientos especiales de policía comunitaria preventiva integrados con miembros de la propia comunidad, que deberán ser capacitados para la prestación del servicio de seguridad pública, tomando en cuenta los usos y costumbres de la propia comunidad, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos y sus garantías, y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, proporcionándole las compensaciones, estímulos y equipamiento para el cumplimiento de sus funciones conforme a sus posibilidades presupuesta les, sin contravenir el marco constitucional y legal vigente.

los miembros de dichas unidades y agrupamientos, serán permanentemente capacitados, evaluados, certificados y credencializados, tomando en cuenta sus usos y costumbres, como requisitos indispensables para el desempeño del servicio y su permanencia;

coordinados y supervisados por los titulares de seguridad pública de los municipios, quienes deberán informar permanentemente sobre su funcionamiento, operación y resultados al Ayuntamiento y al Gobierno del Estado.

Transotorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto, así como aquellas que contravengan lo dispuesto en el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante 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.

Tercero. El Congreso de la Unión determinará, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a la entrada en vigor del presente Decreto, la figura de coordinación y mando policial que se defina para cada entidad federativa, dependiendo de las características de cada una, atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios, y, características geográficas y demográficas.

Cuarto. En un plazo de sesenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se deberá homologar la normativa en la Entidades Federativas.

Quinto. En un plazo de veinticuatro meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el Titular del Ejecutivo federal deberá concluir con la reincorporación paulatina de las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales a las actividades estrictamente relacionadas con la disciplina militar, en cumplimiento de lo mandatado en el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante 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. Dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de cuarenta y ocho meses, siempre que medie resolución del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en términos de los artículos 14 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto de la justificación técnica que se presente sobre las zonas más afectadas por la violencia.

Para ello, se llevarán a cabo evaluaciones trimestrales por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien deberá emitir un dictamen técnico, a fin de determinar si las corporaciones civiles de seguridad pública a nivel federal, estatal o municipal cuentan ya con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial.

En el caso de que, como resultado de la evaluación, se estime que las corporaciones policiacas ya cuentan con las capacidades y fortalezas institucionales para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lo informará al titular del Ejecutivo estatal o municipal, respectivamente, a fin de que las corporaciones policiacas asuman completamente la función de seguridad pública.

Los Gobiernos de las entidades federativas, y la totalidad de los municipios que los conforman, respectivamente, tendrán un plazo de dieciocho meses para contar con corporaciones policiacas, con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial, mismo que deberá ser corroborado por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de treinta y seis meses, siempre que medie resolución del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en términos de los artículos 14 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto de la justificación técnica que se presente sobre las zonas más afectadas por la violencia. En caso de incumplimiento, la Cámara de Diputados realizará los ajustes necesarios al Presupuesto de Egresos, y los subsecuentes, a fin de suspender la asignación de recursos federales, destinados a seguridad pública, a las entidades federativas que incumplan, hasta en tanto cumplan con lo mandatado.

Quinto. En un plazo no mayor a seis meses, posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley que crea la Comisión de la Verdad para la Investigación y Documentación de la Violencia y Violaciones a Derechos Humanos directamente relacionadas con el despliegue y actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado Mexicano, comprendidas entre el período de 2006 a la fecha.

Sexto. La Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, quedará abrogada a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Notas

1 *Atlas de Seguridad y Defensa de México 2016* , Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Disponible en:

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/ 123456789/3418/Atlas%20CASEDE%202016.p df?sequence=1&isAllowed=y

2 Ibídem

3 Pérez Correa, Catalina, *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal* , CIDE, Disponible en: http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/

4 Íbid.

5 Íbid.

6 HOPE, Alejandro, *Los 30 mil muertos de 2017,* El Universal, Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/seguridad/2017/04/24/los-30-mil-muertos-de-2017#.WP3c6k55x5 A.twitter

7 *Íbid.*

8 *Íbid.*

9 *Íbid.*

10 *Diagnóstico del crimen: el saldo de 10 años de 'Guerra contra el narco' es negativo (Especial)* , Aristegui Noticias, Disponible en: http://aristeguinoticias.com/0912/mexico/diagnostico-del-crimen-el-saldo-de-10-anos-de-guerra-contra-el-narco-es-negativo-especial/

11 *México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco,* The New York Times, Disponible en:

https://www.nytimes.com/es/2016/09/07/mexico-cumple-una- decada-de-duelo- por-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco/

12 *Íbid.*

13 *Íbid.*

14 *Íbid.*

15 *En 2015, el costo por inseguridad fue de $236 mil 800 millones: Inegi* , La Jornada, disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2016/09/28/politica/003n1pol

16 *Íbid* .

17 *Incrementa secuestro 79% en sexenio de EPN* , The Huffington Post, Disponible en: http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/23/incrementa-secuestro-79-en-sexenio-de-epn/

21 *Índice de Paz Global 2016* , Instituto para la Economía y la Paz, Disponible en: http://imco.org.mx/seguridad/indice-de-paz-global-2016-via-iep/

22 Íbid.

23 *Homicidios dolosos, la penosa marca en el año 5 del sexenio* , Mientras tanto en México. Disponible en: http://mientrastantoenmexico.mx/loquesigue/homicidios-dolosos-la-penosa -marca-en- el-ano-5-del-sexenio/

24 *Proponen OSC plan nacional para reducir homicidios* , Insyde. Disponible en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/MxSinHomicidios-Comunicado-03-05-2017.pdf

25 *Récord violento con gobierno de EPN: mayo tiene la cifra más alta de homicidios desde 1997* , Animal Político. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/2017/06/homicidios-violencia-record-epn/

26 *México, en el camino directo a tener el año más violento en la historia,* The Huffigton Post, Disponible en: http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/10/10/ mexico-en-el-camino-directo-a-tener-el-ano-mas-violento-en-la-historia_a_23239015/

27 Íbid.

28 Íbid.

29 Íbid.

30 Íbid.

31 Íbid.

32 Romero Vadillo, Jorge Javier, *Policías profesionales para acabar con el desastre* , SinEmbargo, Disponible en: http://www.sinembargo.mx/27-04-2017/3201883

33 *Reforma policial: cuando el enemigo está adentro* , Animal Político. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/ reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/

34 Íbid.

35 *Semáforo del desarrollo policial 2015. Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015* , Ciudadanos por una Causa n Común A.C. Disponible en: http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/160215-Sem%C3%A1foro-Nacional.pdf

36 Íbid.

37 Íbid.

38 Íbid.

39 Íbid.

40 Íbid.

41 Íbid.

42 Íbid.

43 Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Ser policía en América Latina: estudio comparado en cifras* , International Political Science Association, Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1327.pdf

44 Íbid.

45 *México, dentro de los 10 países con la peor policía en el mundo* , Tercera Vía, Disponible en: http://terceravia.mx/2016/05/mexico-los-10-paises-la-peor-policia-en-mundo/

46 *Índice Mundial de Seguridad Interna y Policía* , International Political Science Association, Disponible en: http://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa/

47 López Portillo Vargas, Ernesto, *Las Fuerzas Armadas en las calles* , dfensor/CDHDF, Disponible en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf

48 Íbid.

49 Nerio Monroy, Ana Luisa, *La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad* , dfnsor/CDHDF, Disponible en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf

50 *Las Fuerzas Armadas acumulan 158 recomendaciones de la CNDH* , Crónica, Disponible en: http://www.cronica.com.mx/notas/2016/992828.html

51 *Más de 12 mil quejas contra militares en 10 años: CNDH* , La Jornada, Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/11/03/mas-de-12-mil-quejas-contra-militares-en-10-anos-cndh

52 *Seguridad interior: una ley peligrosa* , La Jornada, Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2017/02/15/opinion/002a1edi

53 Nuncio, Abraham, *Por qué no los militares como policías* , La Jornada, Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2017/04/27/opinion/017a2pol

54 *Estas son las 10 recomendaciones de la CNDH al Senado para la Ley de Seguridad Interior* , Animal Político, Disponible en: http://www.animalpolitico.com/2017/02/recomendaciones-cndh-seguridad-interior/

55 *Prefieren que ejército cuide las calles* , Parametría, Disponible en: http://parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4940

56 *Confianza en instituciones. Encuesta Nacional Trimestral / marzo 2017* , Buendía & Laredo,

Disponible en: http://buendiaylaredo.com/publicaciones/404/confianza_instituciones1.pdf

57 *Confianza en Instituciones de seguridad ENVIPE 2015-INEGI* , Buendía & Laredo, Disponible en: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/344/CONFIANZA_INSTITUCIONES.pdf

58 Pérez Correa, Catalina, et. al., *Índice de letalidad: indicadores sobre el uso de la fuerza letal y necesidades de transparencia* , Nexos, disponible en: http://seguridad.nexos.com.mx/?p=116.

59 Íbid.

60 Íbid.

61 Íbid.

62 Pérez Correa, Catalina, et al., *Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad,* Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/novedades/letalidad.pdf

63 Íbid.

64 Íbid.

65 Íbid.

66 Íbid.

67 Íbid.

68 *Op* . *cit* ., Pérez Correa, Catalina, et. al.

69 Íbid.

70 Íbid.

71 Íbid.

72 Ayala, Mónica; David, Jimena, y Nolasco, Mariana, *La solución no es militarizar el país* , Animal Político, Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/02/27/la-solucion-no-militarizar-pais/

73 Íbid.

74 "Diputados aprueban en lo general dictamen que expide Ley de Seguridad Interior", *Cámara de Diputados* , 30 de noviembre de 2017, México, sección de boletines. Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/ Boletines/2017/Noviembre/30/4541Diputados-aprueban-en-lo-general-dictamen-que-expide-Ley-de-Seguridad-Interior

75 "CNDH urge a no regresar 'de tajo' al Ejército a cuarteles", *Excélsior* , 1º de marzo de 2017, México. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/01/1149379

76 Ibídem.

77 "Posicionamiento sobre las iniciativas en materia de Seguridad Interior", *Instituto de Justicia Procesal Penal* , 27 de noviembre de 2017, México. Disponible en: http://ijpp.mx/acervo/noticias/item/ 1579-posicionamiento-sobre-las-iniciativas-en-materia-deseguridad-interior. Consultado el 27 de noviembre de 2017.

78 Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional* , México, Centro de Estudios Carbonell, 2015.

79 Ídem., pp. 53-73.

80 Ibídem.

81 Tal como se cita en Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional* , México, Centro de Estudios Carbonell, 2015, *op. cit.* , *supra* nota 2, p. 56.

82 Ibídem.

83 Ibídem.

84 Citado en Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional* , México, Centro de Estudios Carbonell, 2015, *op. cit.* , *supra* nota 78, p. 78.

85 Salazar, Pedro, “Seguridad Interior”, *El Financiero* , 26 de noviembre de 2017, México, sección de opinión. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/seguridad-interior.html

86 Ídem.

87 Ídem.

88 Bayón, Juan Carlos, *Democracia y derechos: Problemas de fundamentación del constitucionalismo* , en Carbonell, Miguel (Coord.), *Neoconstitucionalismo* , México, Centro de Estudios Carbonell, 2015.

89 Ibídem. p. 239.

90 *Vid* ., GUASTINI, Riccardo, *Sobre el concepto de Constitución* , *op. cit.* , *supra* nota 88.

91 Ibídem, p. 42-43.

92 Ídem.

93 “Posicionamiento sobre las iniciativas en materia de Seguridad Interior”, *Instituto de Justicia Procesal Penal* , 27 de noviembre de 2017, México. Disponible en: http://ijpp.mx/acervo/noticias/item/1579-posicionamiento-sobre-las-iniciativas-en-materia-deseguridad-interior.
Consultado el 27 de noviembre de 2017.

94 González Fernández, José Antonio, *La seguridad pública en Méxic* o, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf

95 Íbid.

96 *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación* , Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. Insyde, Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ 7A9ADDCC923BC03C05257F45005F29E6/$FILE/POLICIA_COMUNI.pdf

97 Íbid.

98 Íbid.

99 Íbid.

100 Íbid.

101 Íbid.

102 Íbid.

103 Íbid.

104 Íbid.

105 Íbid.

106 Caballero, José Antonio, Natarén, Carlos F., *El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: primer párrafo y apartado A* , Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/27.pdf

107 Íbid.

108 Dicha categorización se propone con base en -aunque no de manera estricta- la siguiente clasificación de municipios que plantean los académicos T. Plassot y Gustavo Gordillo en *Migraciones internas: un análisis espacio-temporal del periodo 1970-2015* , Economía UNAM, núm. 40, 2017: Municipios de tipo metrópolis (superior a un millón de habitantes); zonas metropolitanas y centros urbanos (entre 500 mil y un millón); urbanos (entre 100 mil y 500 mil); urbanos pequeños (entre 50 mil y 100 mil); semiurbanos (entre 15 mil y 50 mil); rurales (entre 2 mil 500 y 15 mil); y, rurales pequeños (menos de 2 mil 500 habitantes).

109 *Justicia e Inclusión Social: los desafíos a la justicia en Guatemala* , CIDH, 2003.

110 *Lamenta la CIDH que México no acate sus recomendaciones* , La Jornada, disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2017/04/28/politica/007n1pol

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 16 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 190 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

Planteamiento del problema

De acuerdo con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es deber del Estado promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura y las artes. En este sentido, se han tenido logros importantes que han permitido al sector cultural avanzar desde diversas perspectivas.

Para esto ha sido fundamental, no sólo el fortalecimiento del marco jurídico con la entrada en vigor de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, sino también el rediseño institucional, que señala a la nueva Secretaría de Cultura como la principal ejecutora de esta ley.

Nuestro país firmó y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual contempla que los Estados Parte deberán comprometerse para lograr por todos los medios disponibles la efectividad de los derechos reconocidos 1 y particularmente en materia de esta iniciativa, dicho pacto contempla la adopción de medidas para asegurar la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura.

De esta manera, los organismos encargados de la cultura en México han generado en el marco de sus atribuciones, instrumentos institucionales de apoyo que comprenden becas, estímulos, premios y reconocimientos.

Con el fin de contribuir a la producción cultural, la Ley del Impuesto sobre la Renta, contempla en sus artículos 189 y 190 estímulos fiscales a la producción cinematográfica y teatral respectivamente. En 2016, la presente legislatura logró ampliar el catálogo de actividades culturales que tienen la posibilidad de acceder a dichos estímulos tales como las artes visuales, danza y música (en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz).[2]

De acuerdo con la misma ley, este estímulo fiscal cuenta con un monto max1mo a distribuir de 150 millones de pesos por cada ejercicio fiscal, distribuido en apoyos de hasta 2 millones de pesos por proyecto[3] .

Sin embargo, como toda Ley, ésta es susceptible de mejoras, ya que en su anterior reforma dejó de lado las disciplinas artísticas y culturales relacionadas con la literatura.

La literatura es una disciplina que permea muchas otras. Es un medio y a la vez un fin. El teatro y el cine más allá de conmover por la vía visual que imprimen los actores en escena, también hace uso de la palabra escrita y hablada para conseguir su objetivo artístico, por lo que, en estas disciplinas, las letras se convierten, a través del guión, en un actor más.

La lectura es fundamental para la formación educativa y cultural de los individuos. Es a través de los libros como se pueden desarrollar un sinnúmero de capacidades personales y profesionales para el ser humano. En México, la promoción de los hábitos de lectura debe ser una prioridad, ya que el promedio de libros leídos por la población de 18 años y más[4] fue de 3.8 libros al año, en comparación con otros países de América Latina como Chile (5.4), Argentina (4.6), Colombia (4.1) y Brasil (4). Es por ello, que el fomento a la lectura debe ir acompañado de un mayor número de estímulos a la producción literaria y editorial, situación a que esta iniciativa pretende contribuir.

Resulta así incomprensible que, dada la importancia de la literatura, ésta no se encuentre contemplada en el artículo 190 para permitir su participación en los estímulos fiscales que otorga la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Argumentos que la sustenten

El sector cultural es un importante motor del desarrollo económico. De acuerdo con el Inegi[5] , en 2016 la participación del sector cultural en el producto interno bruto (PIB) fue del orden de 3.3 por ciento y generó 1 millón 359 mil 451 puestos de trabajo. Al desagregar el PIB generado por el sector cultural en áreas generales[6] , tenemos que los libros, revistas y materiales impresos ocuparon un 3.92 por ciento, ocupando un quinto lugar muy por debajo de los medios audiovisuales (37.72 por ciento), las artesanías (17.84 por ciento), el diseño y los servicios creativos (8.29 por ciento) y las artes escénicas y espectáculos (5.48 por ciento). En términos económicos, los libros aportaron 24 mil 178 millones de pesos al sector cultural de los cuales 90.6 por ciento fue producido por el mercado privado y sólo 9.4 por ciento implicó la participación de la gestión pública en actividades relacionadas. Esto es un indicador claro de que el sector cultural y particularmente el rubro relacionado a la producción editorial en formatos físico y virtual, tiene un gran potencial económico y no sólo en términos educativos y culturales, por lo que un estímulo fiscal es ampliamente factible.

México cuenta además con importantes ferias del libro, siendo las más destacadas la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, la Feria Internacional del Libro Infantil y Juvenil, La Feria Internacional del Palacio de Minería y la Fiesta del Libro y de la Rosa, entre otras.

Esto demuestra que los festivales dedicados a las letras y al fomento de la lectura son ampliamente reconocidos y visitados por el público, el cual manifiesta año con año un gran interés por la literatura y las expresiones culturales que se desarrollan en el marco de dichas ferias; presentaciones de libros y revistas, lectura en voz alta y dramatizada, cuentacuentos, narraciones orales, conciertos, exposiciones, etcétera. El Inegi reportó 712 mil 356 asistencias a eventos culturales, ferias y festivales en 2016 y un gasto en cultura financiado principalmente por los hogares, que aportan 78.7 por ciento del total.

La literatura y el desarrollo creativo de todos los bienes y servicios relacionados con ella, deben ser un eje fundamental de la educación de los mexicanos y un medio alternativo de entretenimiento sano, que brinde a los lectores la posibilidad de aprender y estimular la imaginación y la creatividad; pero sobre todo, la literatura debe ser un elemento formativo y un campo de expresión de absoluta libertad, para que las generaciones actuales y posteriores vuelvan a ·posicionar a nuestro país como un importante productor de letras y un prominente ejemplo de la literatura latinoamericana y universal como lo fue durante los años del denominado boom latinoamericano, en que una importante generación de prolijos escritores llevaron e! nombre de México a !os peldaños más altos de la literatura del siglo XX.

Con lo anteriormente expuesto, y para efectos de claridad respecto de las reformas planteadas, se anexa el siguiente cuadro en comparación con el texto a reformar:

Ley del Impuesto Sobre la Renta.	
TEXTO ACTUAL	**TEXTO PROPUESTO**
Artículo 190. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto en el que, en el ejercicio fiscal que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; contra el impuesto sobre la renta del ejercicio y de los pagos provisionales del mismo ejercicio, causado en el ejercicio en el que se determine el crédito. Este crédito fiscal no será acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. En ningún caso el estímulo podrá exceder del 10% del impuesto sobre la renta causado en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación. Cuando el crédito a que se refiere el párrafo anterior sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla. Para los efectos de este artículo, se	Artículo 190. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto en el que, en el ejercicio fiscal que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual**; contra el impuesto sobre la renta del ejercicio y de los pagos provisionales del mismo ejercicio, causado en el ejercicio en el que se determine el crédito. Este crédito fiscal no será acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. En ningún caso el estímulo podrá exceder del 10% del impuesto sobre la renta causado en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación. Cuando el crédito a que se refiere el párrafo anterior sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla. Para los efectos de este artículo, se

considerarán como proyectos de inversión en la producción teatral nacional; artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz, las inversiones en territorio nacional, destinadas específicamente al montaje de obras dramáticas; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto.	considerarán como proyectos de inversión en la producción teatral nacional; artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz, las inversiones en territorio nacional, destinadas específicamente al montaje de obras dramáticas; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual;** a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto.
Para la aplicación del estímulo fiscal a que se refiere el presente artículo, se estará a lo siguiente: I. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un representante de la Secretaría de Cultura, uno del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad. II. El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio no	Para la aplicación del estímulo fiscal a que se refiere el presente artículo, se estará a lo siguiente: I. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un representante de la Secretaría de Cultura, uno del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad. II. El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio no

excederá de 150 millones de pesos por cada ejercicio fiscal ni de 2 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales, danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz.	excederá **de 250 millones de pesos** por cada ejercicio fiscal ni de 2 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales, danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual;**.
III. El Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo publicará a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el monto del estímulo fiscal distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron merecedores de dicho beneficio.	III. El Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo publicará a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el monto del estímulo fiscal distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron merecedores de dicho beneficio.
IV. Los contribuyentes deberán cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo.	IV. Los contribuyentes deberán cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo.
El estímulo fiscal a que se refiere este artículo, no podrá aplicarse conjuntamente con otros tratamientos fiscales que otorguen beneficios o estímulos fiscales	El estímulo fiscal a que se refiere este artículo, no podrá aplicarse conjuntamente con otros tratamientos fiscales que otorguen beneficios o estímulos fiscales

Fundamento legal

Cristina Ismene Gaytán Hernández, Integrante del Gripo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción 11 , 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del honorable pleno de la Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

Decreto por el que se reforma y adiciona el texto del artículo 190 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Artículo Único. Se reforma y adiciona el Texto del artículo 190 de la Ley del Impuesto sobre la renta, para quedar como sigue:

Artículo 190.

Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto en el que, en el ejercicio fiscal que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual;** contra el impuesto sobre la renta del ejercicio y de los pagos provisionales del mismo ejercicio, causado en el ejercicio en el que se determine el crédito. Este crédito fiscal no será acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. En ningún caso el estímulo podrá exceder de 10 por ciento del impuesto sobre la renta causado en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación.

Cuando el crédito a que se refiere el párrafo anterior sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla.

Para los efectos de este artículo, se considerarán como proyectos de inversión en la producción teatral nacional; artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz, las inversiones en territorio nacional, destinadas específicamente al montaje de obras dramáticas; de artes visuales; danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual;** a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto.

Para la aplicación del estímulo fiscal a que se refiere el presente artículo, se estará a lo siguiente:

I. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un representante de la Secretaría de Cultura, uno del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad.

II. El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio no excederá **de 250 millones de pesos** por cada ejercicio fiscal ni de 2 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción teatral nacional; de artes visuales, danza; música en los campos específicos de dirección de orquesta, ejecución instrumental y vocal de la música de concierto y jazz; **literatura en los campos específicos de promoción de la lectura, producción y difusión de la palabra escrita y hablada y de fomento a la producción editorial en formato físico o virtual.**

III. El Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción 1 de este artículo publicará a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el monto del estímulo fiscal distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron merecedores de dicho beneficio.

IV. Los contribuyentes deberán cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción 1 de este artículo.

El estímulo fiscal a que se refiere este artículo, no podrá aplicarse conjuntamente con otros tratamientos fiscales que otorguen beneficios o estímulos fiscales.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El comité interinstitucional a que se refiere el numeral l de la Ley del Impuesto sobre la Renta, formado por un representante de la Secretaría de Cultura, uno del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contará con un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para la expedición de su reglamento.

Notas

1 Artículos 2, 3 y 15. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Presentado el 16 de diciembre de 1966 y firmado y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

2 Texto disponible en: http:/ /www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lisr.htm

3 https:/ /www. inba .gob. mx/convocatorias?tipo=efia rtes

4 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especial es2016_04_02.pdf

5 Análisis estadístico disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/cultura/default.aspx

6 Valor agregado bruto, precios básicos por áreas generales y específicas (2016). Cuenta Satélite de la cultura en México. Tabulados Básicos. Inegi.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 16 de mayo de 2018.

Diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Mayo 16 de 2018.)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS CÓDIGOS PENAL FEDERAL, Y NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez miembro de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del

H. Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que deroga y reforma distintas disposiciones del Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, provocan que la sociedad no confíe en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública de 2017 elaborada por el INEGI, arrojó que el 65.7 por ciento de quienes tienen 18 años o más creen que los Ministerios Públicos son corruptos; 67.6 por ciento de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 53.4 por ciento de los ciudadanos cree que los Ministerios Públicos son eficaces en su trabajo.[1]

De acuerdo con el investigador Guillermo Zepeda Lecuona, en México hay "alrededor de 90 mil personas se encuentran en prisión preventiva, lo cual equivale a un poco menos de la mitad de los internos del sistema carcelario mexicano",[2] contraviniendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una encuesta coordinada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en los Centros Federales de Readaptación Social en 2012, arrojó que sólo 59 por ciento de quienes se encuentran en la cárcel por un delito del fuero común han recibido una sentencia condenatoria; en tanto que, en el ámbito federal, han sido solo un 53.3 por ciento; es decir, más de la mitad guarda una calidad de procesado, lo cual implica que de los 48 mil 66 internos contabilizados en el año 2012, un total de 25 mil 619 se encontraban en la cárcel sin haber recibido todavía una sentencia condenatoria.

De igual manera, tan sólo en "en 2016, la defensoría federal atendió a 676 indígenas que están encarcelados bajo el anterior Sistema de Justicia Penal y a 257 que están bajo el nuevo modelo, que procura evitar que el prisionero pase más de dos años en prisión sin sentencia. Hay defensores que tramitaron hasta 150 casos en un año".[3] Sin embargo, "en México, unos 8,000 indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español."[4] En ese sentido, la insuficiencia de abogados defensores, o intérpretes y traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas pertenezcan, constituye un "verdadero problema para una población que de por sí es vulnerable."[5]

El Estado ha recurrido a la creación de una política criminal como pilar, en donde la prisión es "la respuesta pertinente ante las conductas antisociales".[6] Pero como dice el Dr. José Buendía Hegewish, "Si el crimen rebasa a la autoridad en las calles de algunas ciudades del país, la prisión es el último reducto del monopolio del Estado", por lo que perder el control de las cárceles evidencia un Estado incapaz de mantener la seguridad y la paz para su gente.

La autoridad no logra controlar ni sobreponerse a la voluntad de los presos. Según México Evalúa, en 65 de los 101 centros visitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

(CNDH), se encontró autogobierno o cogobierno.[7] Frecuentemente en lugar de servir como centros de readaptación, estos funcionan como núcleos de formación para criminales donde se unen a bandas delictivas, incrementando la inseguridad.

La situación actual del sistema penitenciario mexicano es deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. En 2006, la capacidad instalada en los centros federales era de 6,192 internos, para enero de 2012 la capacidad total ascendió a 17,680 internos, lo que representa un incremento del 185 por ciento en su capacidad instalada. En Las Islas Marías el incremento es aún mayor, pues pasaron de tener 915 internos en 2006 a una población de 7,812 en agosto de 2012, lo que significa un incremento del 263 por ciento en su capacidad instalada.[8]

En 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que México cuenta -en 130 prisiones estatales, 21 centros federales de máxima seguridad y tres prisiones militares- con una población carcelaria de unos 247,000 presos, y, en su mayoría, presentan deficiencias graves que van desde sobrepoblación hasta el autogobierno; sólo las cárceles de Guanajuato están en buenas condiciones, el resto tienen problemas, y en 13 estados las carencias se vuelven graves y urgentes[9] .

De igual manera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó –el 27 de febrero de 2018–, el “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana”, que detalla que, de 109 Centros Penitenciarios de baja capacidad en el país, 48 de ellos enfrentan problemas de hacinamiento y sobrepoblación crítica, que impide otorgar condiciones de estancia digna y derecho a la reinserción social[10] .

La CNDH indicó que, de las 204 mil 617 personas privadas de la libertad en México, 13 mil 197 se encuentran en 109 centros con capacidad menor a 250 espacios y son dependientes de autoridades estatales, que en su mayoría no cuentan con infraestructura mínima para desarrollar un buen régimen penitenciario[11] . Así, las cárceles de baja capacidad con sobrepoblación crítica se encuentran en Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Veracruz[12] .

Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales publicados por el gobierno federal en respuesta a una solicitud de transparencia, en México existen 372 centros penitenciarios estatales y municipales, de los cuales 178, sufren sobrepoblación, y, de éstos, hay 10 cuya capacidad está rebasada entre un 300 y 600 por ciento[13] . Asimismo, la mayoría de los penales estatales que se encuentran sobrepoblados; y, el 75 por ciento, alberga tanto a reos locales como federales[14] -la cifra de reos federales asciende a los casi 25 mil[15] -. Los datos oficiales detallan que, en total, existen 244 mil personas presas en México, las cuales tienen espacio para 209 mil 481 reos; es decir, hay 34 mil 709 personas presas en condiciones de hacinamiento[16] .

Un sistema penitenciario sobrepoblado crea condiciones para la violación de derechos humanos y es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.[17]Violando los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a

la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto".

Según el diagnóstico "Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario" de México Evalúa, en la mayoría de los centros; las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables, la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes. Además, no hay una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y la mayoría no tienen mecanismos para prevenir eventos violentos.

Según cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en las 21 cárceles federales de México hay alrededor de 22,731 internos. En 2012, la manutención de los reos costó más de 1,700 millones pesos, lo que equivale a más de 4 millones 600,000 pesos diarios, es decir, 202.36 pesos diarios por preso. No obstante, un reporte público de la Comisión Nacional de Seguridad detalla que para esa misma fecha había otros 26,140 reos del fuero federal en prisiones estatales, principalmente por razones de espacio, cuyos costos de manutención son cubiertos por las autoridades locales.[18]

Consecuencia de ello, recientemente la Corte de Casación de Roma, Italia, que maneja el caso del ex gobernador priista Tomás Yarrington, negó su extradición a México, debido a las múltiples violaciones a derechos humanos que se reportan de manera consistente en las cárceles mexicanas. Por ello, el Tribunal de Apelación de Florencia -al que será devuelto el caso- tomará en cuenta las denuncias realizadas a los centros penitenciarios mexicanos antes de tomar una decisión definitiva[19] .

La presente iniciativa busca incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. México Evalúa a través de su estudio "Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario" señala que "el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y el hacinamiento en el sistema". A pesar de que el número de presos continúa aumentando, más de la mitad de los mexicanos no se sienten protegidos ni seguros[20] . Debemos de entender que la encarcelación masiva no es la solución a los problemas estructurales que producen la violencia; como lo son la marginación, la pobreza y la falta de oportunidades. Un sistema penitenciario sobrepoblado es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.

Por todo lo anteriormente expuesto, proponemos eliminar la prisión preventiva oficiosa, así como los delitos inexcarcelables. Tendrá que ser cada juez quien solicite la sanción preventiva a partir de la evaluación de las circunstancias concretas de cada caso, tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad, y no en función del delito imputado.

Cabe mencionar que la presente iniciativa se presenta, en conjunto con otra diversa por la que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la prisión preventiva. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga y reforma distintas disposiciones del Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se adiciona la fracción IV y se reforma el tercer párrafo, ambos del artículo 70, la fracción II del artículo 84; y, se derogan los incisos g), h), e i) de la fracción I, así como la fracción III, del artículo 85, todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 70. La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de **cinco** años;

II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de **cinco** años, o

III. Por multa, si la prisión no excede de **tres** años.

IV. Beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, cuando la pena impuesta no exceda de **cuatro** años.

[...].

Artículo 84. Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

I. Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;

II. **Que del informe técnico que rinda la autoridad competente se presuma que existen condiciones de reinserción social del sentenciado y de no volver a delinquir** , y

III. Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.

[...]

a). [...];

b). [...];

c) [...];

d). [...].

Artículo 85. No se concederá la libertad preparatoria a:

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este Código que a continuación se señalan:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) **(Se deroga)** ;

h) **(Se deroga)** ;

i) **(Se deroga)** ;

j) [...];

k) [...], o

l) [...].

II. [...];

III.[...].

IV. [...].

[...]

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo primero del artículo 140, la fracción primera del 150, el párrafo primero del artículo 165, y, el artículo 167; y, se deroga la fracción tercera del artículo 21, así como el tercer párrafo del artículo 420, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 21. En los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, y los Órganos jurisdiccionales federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos. Esta facultad se ejercerá cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

I. [...];

II. [...];

III. (Se deroga)

IV. [...];

V. [...];

VI. [...];

VII. [...];

VIII. [...], o

IX. [...].

[...].

Artículo 140. [...]

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate **de casos donde no exista riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o no exista riesgo para la víctima o la sociedad** y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponer una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.

[...]

Artículo 150. Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurran los siguientes supuestos:

I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión.

II. [...]

III. [...].

Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este Código.

[...]

Artículo 167. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

Artículo 420. Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado

como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, se deberá expedir la legislación secundaria relativa al beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia.

Tercero. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a 20 días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto, realizará las modificaciones necesarias para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, a efecto de otorgar a todas las Instituciones encargadas de la operación del nuevo régimen de reinserción social, modificación y duración de penas, los recursos económicos para proveer de recursos humanos y materiales para su funcionamiento, y para la infraestructura que permita la creación y la adecuación del beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia.

Notas

1 “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva”, *INEGI* . Disponible en:

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf (consultado el 12 de abril de 2018).

2 ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *¿Cuánto cuestala prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México* , OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2009, Monterrey, N.L.. Disponible en: http://ijpp.mx/images/Costos%20Mexico_Final.pdf (consultado el 17 de abril de 2018), p. 15.

3 “México tiene 8,000 indígenas en prisión sin condena”, *Animal Político* . Disponible en: http://www.animalpolitico.com/2017/04/mexico-8000-indigenas-prision-sin-condena/ (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Ídem

5 Ídem

6 Zepeda, Guillermo, *Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario* , México Evalúa. Disponible en: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf (consultado el 17 de abril de 2018).

7 Buendía Hegewisch, José, "Seguridad Nacional en un hoyo negro", *Excélsior* , sección de opinión, 16 de julio de 2015. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2015/07/16/1034935 (consultado el 17 de abril de 2018).

8 Zepeda, Guillermo, *op. cit* ., *supra* nota 6.

9 Pérez, Catalina y Azaola Elena, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Poblacio?n Interna en Centros Federales de Readaptacio?n Social* , CIDE, 2012. Recuperado de https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_c efereso_2012.pdf

10 "Cárceles de México, con sobrepoblación y autogobiernos", *El Economista* . Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Carceles-de-Mexico-con-sobrepoblacion-y-autogobiernos-20160412-0160.html

11 "Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana", Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf

12 Ídem

13 Ídem

14 "Las 10 cárceles más saturadas de México; la sobrepoblación alcanza hasta 600%", *Animal Política* . Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2016/07/las-10-carceles-mas-saturadas-mexico-la-sobrepoblacion-alcanza-600/

15 Ídem

16 Ídem

17 Ídem

18 Zepeda, Guillermo. Op. Cit

19 Torres, Mauricio, *Mantener a los reos de cárceles federales cuesta 4.6 millones al día* ,obtenido de http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/06/22/mantener-a-los-reos-de-carceles-federales-cuesta-46-millones-al-dia

20 "Italia niega a México la extradición de Yarrington por las violaciones a derechos que hay en cárceles mexicanas", *Animal Político* , sección Nacional, 10 de abril de 2018. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2018/04/italia-niega-extraditar-a-yarrin gton-al-pais-por-violaciones-en-ddhh-de-mexico/ (consultado el 17 de abril de 2018).

21 "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva", *INEGI* , *op. cit.* , *supra* nota 1.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 16 de mayo de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez

(Turnada a la Comisión de Justicia. Mayo 16 de 2018.)