

RECOMENDACIÓN

---

# GENERAL

número 4

VIOLENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA  
(DERECHO HUMANO A VIVIR LIBRE DE VIOLENCIA)

CEDH



COMISION ESTATAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
SINALOA

# I N D I C E

<b>RECOMENDACIÓN GENERAL 4</b> .....	<b>2</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	<b>19</b>
<b>II. SITUACIÓN JURÍDICA</b> .....	<b>20</b>
<b>III. OBSERVACIONES</b> .....	<b>25</b>
a) Las omisiones de la autoridad.....	40
b) La corrupción.....	53
c) La violencia por sectores.....	62
c.1) Las y los comunicadores .....	62
c.2) Las mujeres .....	73
c.3) Las y los servidores públicos.....	95
c.4) Las víctimas del delito ante la doble victimización.....	101
c.5) Las personas privadas de su libertad.....	107
d) El establecimiento de una Política Criminal.....	111
<b>IV. A MODO DE CONCLUSIÓN PROPOSITIVA</b> .....	<b>117</b>
A). El conocimiento del fenómeno delictivo .....	117
B). La elaboración de una política policiaca .....	119
C). La participación de los Ayuntamientos .....	122
D). Ejecución de una auténtica política rehabilitadora en nuestros centros de reclusión .....	126
<b>V. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>128</b>

## **RECOMENDACIÓN GENERAL 4**

### **VIOLENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA (DERECHO HUMANO A VIVIR LIBRE DE VIOLENCIA)**

Culiacán Rosales, Sinaloa, a noviembre de 2010

**SR. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA  
SEÑORA Y SEÑORES PRESIDENTES MUNICIPALES DEL ESTADO  
DE SINALOA  
P R E S E N T E**

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 7º, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, este órgano de Estado goza de atribuciones para proponer a las diversas autoridades del Estado de Sinaloa y sus Municipios en el ámbito de su competencia, que promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias así como de prácticas administrativas, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Es por lo anterior y dada la situación que priva en materia de seguridad pública, que esta Comisión Estatal emite la presente resolución, en tanto generar la oportuna vinculación que debe existir entre los habitantes del Estado en cuanto el derecho a disfrutar una vida libre de violencia, como lo sustenta la fracción IV del artículo 4º Bis apartado B de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

La palabra paz, escribió el maestro Jaime Torres Bodet, se encuentra en todos los idiomas y en todos los dialectos del mundo; es que la paz no es sino el nombre más valioso del trabajo, del esfuerzo cotidiano y, si se quiere, de todas las actividades productivas y de todos los oficios creativos orientados a servir a la humanidad.

La paz no es un baluarte alzado de una vez por todas en contra de las fuerzas del mal. Es la morada de los hombres que de continuo precisa reconstruir, sanear, agrandar, adoptar, en tanto que hay hombres y porque hay hombres.

La violencia nos ha mostrado a toda la humanidad su verdadera fisonomía. Dista de ser un semblante valeroso. Es el rostro de la muerte. ¿Se concluye de esto que la paz se reduce a la repudiación, a la negación de la muerte? No. La paz es la afirmación misma de la vida. Es todo lo que, por definición, se opone a la

muerte. Es, sobre todo, la exaltación del ser. Y por eso es en ella, en la paz, donde todo heroísmo auténtico y genuino tiene su asiento.

Ningún problema preocupa hoy más a los mexicanos que el del orden público y seguridad ciudadana.

Sin embargo también resulta necesario aclarar: No podemos eludir contemplar este problema dentro del contexto nacional en que nos encontramos hoy, así como las repercusiones que tiene en nuestro país y en el resto del mundo, sin reconocer de manera paralela la existencia de guerras, de movimientos guerrilleros y revolucionarios, de actos de terrorismo y de una profusa actividad delincencial que afecta a la mayoría de los pueblos de todos los continentes, de todos los signos políticos y de todos los sistemas de gobierno.

No nos puede servir de consuelo conocer cifras escalofriantes, estadísticas espeluznantes de los delitos que se cometen en otras entidades del país, o en otras naciones para apreciar y cuantificar el problema que se está generando en ellos, lo que está provocando un alarmante incremento de la violencia en todos sus signos y características.

Lo que se debe hacer es responder a la expectativa que las sociedades democráticas esperan de sus gobiernos legalmente

constituidos, sin eludir ni enfrentar por hacerlo. El deber es responder con políticas de Estado.

El tema de la violencia es materia de una desemejanza de ciencias; de ahí precisamente su complejidad, pues su campo de posibilidades y planteamientos se acrecienta y adiciona.

Así encontramos que puede ser tratado como un fenómeno psicológico, social, económico; o bien, puede ser considerado de manera específica en factores médicos, etiológicos, morales o como hecho político, sociológico y antropológico.

En tales condiciones, pretenderemos sintetizar de manera que se logren reunir estos variados elementos y constituir con todo un conocimiento científico que refleje las proposiciones sobre la violencia producto de la agresividad y la rebeldía, basándonos en sus compuestos constituyentes más elementales.

Ante tal afirmación, nos aventuramos a configurar una definición acerca de la violencia.

Aunque son tan variadas las opiniones de los especialistas, procuraremos hacer una mezcla de ellos, sin tener desde luego la intención, por lo menos directa, de confundir, sino la finalidad de unir íntimamente esa diversidad de particularidades y conceptos, para fabricar una combinación más general.

La violencia es producto de la agresividad que se presenta como un desajuste de tipo psicológico, provocador de conductas verbales o motrices; de comportamientos hostiles por parte de un individuo, ya sea sobre otros con quienes convive permanentemente o tiene nexos espontáneos, o bien sobre las cosas a su alcance. Esta conducta puede manifestarse en grados de diferente intensidad.

A pesar de que los dedicados a esta exploración, médicos, psiquiatras, psicólogos, sociólogos, pedagogos y antropólogos, no han logrado una aproximación de coincidencia en sus dictámenes, podemos decir que la afirmación de Cannon comprende la descripción de los demás, cuando habla del proceso que se suscita en el momento de experimentar la tendencia violenta, agresiva y "ocurre -dice el autor-, una serie completa de cambios bioquímicos y fisiológicos, bajo la influencia del sistema nervioso simpático y de las glándulas adrenales".

Estos cambios preparan al organismo para hacer frente a situaciones problemáticas y de apuro, pues lo condicionan a un desarrollo interno de funcionalidad. Recordemos cómo ante la aplicación de algunos fármacos, como las anfetaminas y antidepresivos, se generan alteraciones en el sistema central, modificando su ritmo.

En la manifestación agresiva y en el uso de estupefacientes, existe una alteración cerebral; ambas actúan sobre el sistema límbico, en algunas de sus estructuras como el lóbulo temporal, creando desorganización de las neuronas y produciendo en la agresividad fortaleza, agilidad y energía, y en el caso de enervantes como depresivos, anfetaminas y cocaína, la falta de control en las emociones y la presencia de alucinaciones.

Al tomar en cuenta lo referido, tendremos fijada esta idea: la agresividad, en sentido negativo, está conformada por una conducta dispuesta a la ofensa, a la hostilidad y al ataque, eliminando la posibilidad o tendencia a eludir los peligros y dificultades; es decir, un organismo se prepara en la voluntad y capacidad para hacer factible el impulso y el comportamiento arrasador.

Sin embargo, puede ser visto positivamente si consideramos la existencia de la agresividad como una característica fundamental en todo ser viviente; siempre y cuando se le deje aflorar en el momento y lugares adecuados, donde no lesione la buena comunicación, el afecto y la salud, tanto física como mental de los demás.

Mucho se ha afirmado respecto a la propensión innata, independiente e instintiva de la agresividad y del comportamiento violento del hombre. Se dice que no hay una base firme ante tal

afirmación; sin embargo, los freudianos creen en la existencia de una agresividad dentro de nosotros, inconfundible, aunque con frecuencia en estado latente, a lo que llaman el tanatos o instinto de la muerte.

Este instinto puede expresarse durante la infancia en hostilidad hacia el padre, para dirigirse más tarde al grupo social; es estimulado por los controles y las inhibiciones productoras de la frustración, disparándose luego en un deseo de desquite.

Los psiquiatras hablan de un colapso mental, ya sea en forma de enfermedad neurótica, ruptura psicótica con la realidad, o comportamiento antisocial, producida por una tensión emocional creciente y cuyas causas pueden ser diversas.

Ante las referencias que hemos mencionado, encontramos ratificada nuestra afirmación inicial respecto a la amplia gama de ángulos a referirse en el estudio de la conducta violenta del hombre, de su agresividad; sin embargo, por medio de tesis médicas, sociales, psicológicas y naturalistas, nos hemos quedado con la impresión de que la agresividad humana no está al mismo nivel que la de otras especies, sino que es más cruel y destructiva.

Se señala que en ciertos animales brota su instinto violento, agresivo, en condiciones de supervivencia, de defensa; es decir, se explica por el desequilibrio ambiental producido por el hacinamiento,

la limitación alimenticia o el desajuste sexual; en cambio el hombre engendra violencia, agresividad, pudiendo sentir satisfacción o placer, al volcar su hostilidad contra otro ser u objeto; por regla general, parece sentir gusto en afectar o destruir y la mayoría de las veces su finalidad va más allá de la defensa o del deseo de obtener lo que necesita o cree necesitar.

Para ilustrar los comentarios precedentes, juzgamos pertinente mencionar una clasificación, por cierto muy amplia, respecto del ánimo violento del hombre, de su agresividad en suma, tomando en consideración su intensidad, su sentido y las condiciones concurrentes. Esta división de la agresión, según su forma de manifestarse, la fincamos en la realizada por Erich Fromm, por estimarla profunda pero sencilla y por lo tanto muy clara para nuestro tema.

La separación utilizada para el estudio de la agresividad está basada en la distinción trascendente de la agresión biológicamente adaptativa y la no adaptativa; la primera bautizada como agresión o violencia benigna y la segunda como maligna. En cuanto a la inclinación a producir un daño a otros seres o cosas, lo cual entendemos como agresión según su origen, la ha catalogado este autor en las fórmulas enunciadas, las cuales concibe con el carácter siguiente:

La agresión biológicamente adaptativa es una respuesta a las amenazas, a los intereses vitales, está programada filogenéticamente; sólo es característica del hombre, es biológicamente dañina por socialmente perturbadora, y sus principales manifestaciones son placenteras sin necesitar más finalidad; y es perjudicial no sólo para la persona atacada sino también para la atacante.

La agresión maligna, aunque no es un instinto, sí es potencial humano que tiene sus raíces en las condiciones mismas de la existencia humana. La distinción entre la agresión biológicamente adaptativa y la agresión biológicamente no adaptativa, debe ayudarnos a aclarar una confusión en todo lo relativo a la agresividad y a los sentimientos violentos de los seres humanos.

Fromm subdivide a la primera figura, la denominada agresión biológicamente adaptativa o agresión benigna, en agresión accidental, agresión por juego, agresión autoafirmadora y agresión defensiva, compuesta por el análisis de la subsecuente temática: agresión y libertad, agresión y narcisismo, agresión y resistencia, la agresión instrumental y las causas de la guerra.

En cuanto a la agresión biológicamente no adaptativa o agresión maligna, nos hace referencia a su naturaleza y fracciona su

investigación en raigambre, efectividad, excitación, estimulación y depresión crónica de aburrimiento. Dentro de la agresividad maligna nos habla de la destructividad, la forma más expansiva de la violencia, con sus ingredientes de venganza, de sadismo y de la necrofilia.

De todas, la agresión o violencia maligna es específicamente humana; sólo el hombre, a diferencia de otros animales, es el único en sentir placer por agredir, destruir, hostilizar, matar o torturar, sin obtener ningún beneficio.

Cuando pensamos en la técnica y en la ciencia como instrumentos del hombre para acercarse sus satisfactores y así restringir actitudes agresivas y poder desplazarse sin lesionar a los demás por cólera, hostilidad verbal, o violencia física, nos topamos con una realidad poco halagadora.

La historia de la humanidad nos demuestra que en muchos pueblos, al alcanzar altos niveles culturales, sociales y de poderío, se retroinvirtieron sus estructuras y valores en olas sangrientas de odio, violencia y en sistemas de vida degenerada, hasta vertir ese cúmulo de agresividad y de violencia en contra del propio hombre. Esta es la razón de las altas tasas de homicidios y de suicidios.

El hombre como ser racional, capaz y social, es modificable, sensiblemente modificable. Puede permanecer en un ambiente, satisfaciendo necesidades existenciales, como el amor, el cariño, la ternura, la libertad, la justicia, la independencia, la salud y modificar ese ambiente rápidamente y caer en el odio, la venganza, la destructividad, el sadismo, el masoquismo o el narcisismo; es decir, está propenso a un proceso de cambio en sí mismo con la participación de las pasiones del carácter y consecuentemente, como algo no instintivo, deviene la agresividad por la radicalidad de estos trastornos.

Desde el horizonte de la criminología se han elaborado muchas teorías, resultantes de asimilación de otras tesis pero sin llegar a una definición convincente; se han hecho estudios en homicidas y se han mencionado como causantes de la agresividad trastornos biológicos como la inflamación de la tiroides, la hipoglucemia y en general, las anomalías endocrinológicas.

Recordemos también los estudios de César Lombroso dentro de la antropología criminal manejada en su libro El Hombre Delincuente, publicado en 1876, donde afirma que el hombre criminal, violento, es un ser atávico con regresión al salvaje; o bien, las investigaciones de Giuseppe Vidoni, enfocadas al funcionamiento de las glándulas de secreción interna, de donde

proviene el nacimiento de las tendencias delictuosas o violentas.

Pero muchos sustentaron como Enrique Ferri, o sostienen como Franco Ferracutti, que las características interiores del sujeto no son suficientes para explicar los comportamientos agresivos; no en factores personales, sino en el medio ambiente social exterior es "donde, por ahora, debe buscarse la llave de la agresividad".

Socialmente ya hemos notado una proclividad del hombre a desconfiar de otros grupos; en ocasiones, a miles de ellos sin tener mediana o poca relación, o ni siquiera conocerlos. La razón de esto, es que el humano integra una organización cuya meta es competir y volver a competir para ascender, para saciar su ambición y el esfuerzo por aumentar su poder; con ello se convierte en opresivo y despiadado, violento y exterminador para desplazar a cualquiera, así sean miembros de su familia.

La superación a costa del perjuicio ha sido la característica de las guerras y persecuciones. Durante la historia lo importante han sido las dosis de agresividad para dominar y ganar el liderazgo. En el hombre surgen y emanan paradójicamente sentimientos de afecto y solidaridad y categóricamente es el más violento e implacable.

En el individuo adicto a las drogas podemos describir cambios de personalidad, siendo en ocasiones perceptibles. Llegan a un

escape pero también a una dependencia, provocándose fuerzas poderosas, las que significan el arribo de una antisocialidad; así aparecen los robos, las protestas, la violencia y el rechazo a la autoridad y por otra parte, se manifiestan estados de angustia, agitación e inquietud.

La agresividad, el instinto violento, es natural y normal en todo ser humano; sin embargo, cuando ésta es irracional o ilógica, hay que pensar en la existencia de un proceso más o menos largo de frustración infantil o juvenil, en la despreocupación o sobre protección paterna, la que es generadora de diversos estados emocionales negativos como la tristeza, la sensación de impotencia, de defraudación o pérdida de la confianza depositada en otras personas, la falta de seguridad en sí mismos, desembocando en proyecciones violentas o agresivas concretas.

El ánimo violento, agresivo, puede ser manipulado y controlado. De aquí la importancia de una buena observación, por parte de las disciplinas concurrentes, al estudio de la personalidad; de la adecuada aplicación de los tests psicológicos para determinar la conflictiva y los problemas individualmente, así como el tratamiento prescrito, para que con las técnicas re-educadoras, tales como la pedagógica, la ocupacional y recreativa, se permita un desenvolvimiento normal en actividades idóneas para eliminar los

residuos violentos.

En todo caso, si la agresividad es únicamente del ser humano, debemos modificar su sentido, pues al hombre no se le podrá cambiar.

Querer suprimir las tendencias agresivas del hombre -escribió Freud en su conocida respuesta a Einstein- es una ilusión sin esperanza.

Nosotros tampoco somos partidarios de justificar la comparsencia de la agresividad por tratarse de un fenómeno innato y con rasgos de autonomía en la esencia y temperamento del hombre, sino más bien, adoptamos la postura de implantar mecanismos, instituciones y terapias adecuadas en cada caso para la búsqueda del ambiente y convivencia pacífica, es decir, minimizar la hostilidad humana y no renunciar a la esperanza de un mejor modo de vida, al evitar, con la reducción y atenuación de los comportamientos agresivos, lesionarse a sí mismo y a los demás.

Por otra parte, sabido es que las reacciones violentas, agresivas, que conforman el fenómeno de la delincuencia o de la criminalidad, se acentúan en los ambientes de masificación urbana, industrialización y consumismo, y ello en el más amplio contexto de la crisis económica-social, afectando muy seriamente a la seguridad

pública, a la convivencia pacífica y al libre ejercicio de los derechos.

A lo anterior, se une la actual crisis de valores que tenían, hasta hace poco, una condición de permanentes: el valor de la vida y la integridad física; las responsabilidades familiares; el principio de autoridad; la convivencia social en un marco de respeto a las creencias políticas, morales y religiosas de los demás; la reverencia a los símbolos patrios y religiosos; el sentido del derecho de la propiedad y el respeto a lo ajeno, etc.

Otros factores como el desempleo; la marginación social; la intensa difusión de noticias sensacionalistas que estimulan los comportamientos delictivos; la frustración humana o la conducta prepotente; la apología de emulación por parte de delincuentes potenciales; la apariencia de impunidad del delincuente, contribuyen a situaciones que dan origen a tensiones, a provocar, crear y magnificar la llamada infracultura de la violencia.

Existe además una actitud generalizada de violencia, de agresividad en suma, en todos los sectores de la convivencia social, que va desde las prácticas deportivas, a la manifestación incomprensible de los asaltos a centros docentes con graves daños a las instalaciones; a la compulsión en el manejo de unidades vehiculares o que con especial virulencia se expresa cotidianamente en esa que debía ser la lucha política y que se convierte en violencia

ideológica, desbordando al final en actos represivos de la autoridad que conducen a una respuesta a su vez también violenta, producto de la agresividad y de la rebeldía.

En los anteriores párrafos hemos resumido, apretadamente, algunas de las causas que provocan la violencia; para concluir este epígrafe, diremos que el tema de la violencia, por lo multifacético, es imposible de sintetizar. De cualquier manera, siguiendo a Santiago Genovés, desde la ciencia creemos saber que:

- 1.- La violencia no es hereditaria.
- 2.- Que no existen unos pueblos de por sí más violentos que otros.
- 3.- Que no nos viene de nuestro pasado animal.
- 4.- Que, en el transcurso de la evolución humana, no ha habido una mayor solución hacia el comportamiento agresivo que hacia otros tipos de comportamiento.
- 5.- Que la violencia no está inscrita en el cerebro de los hombres.
- 6.- Que la violencia no está genéticamente determinada.
- 7.- Que la violencia generalizada e institucionalizada, no nos viene desde que el hombre es hombre. Que comienza con la

revolución agrícola de hace apenas siete mil años.

La ciencia ha proporcionado una especie de abanico que puede servir para airear, para entender el problema de la violencia.

Es responsabilidad de los servidores públicos saber mover ese abanico. O cuando menos, empezar aprender a moverlo.

## I. ANTECEDENTES

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDH), órgano público autónomo, cuyas funciones entre otras pretenden conjuntar una cultura de respeto a los derechos humanos, se preocupa por el incremento de la percepción social de la violencia en la Entidad, del aumento del número de quejas por hechos violentos de autoridades estatales y municipales y de los hechos violentos que se han suscitado en la entidad en los últimos años.

Concientes de que la violencia en una sociedad civilizada y estructurada en Estado Democrático de Derecho, no debiera tener el protagonismo del cual goza actualmente, la CEDH con el presente estudio, pretende que las autoridades competentes analicen los resultados del mismo y consideren las recomendaciones que se realizan en el cuerpo de esta resolución a efecto de mejorar el actuar de los órganos encargados del orden y que dicha mejora se refleje en la percepción social y en las condiciones a efecto de que permeen en el ámbito de la seguridad pública en el Estado de Sinaloa.

## II. SITUACIÓN JURÍDICA

La seguridad, el orden y la paz públicas son temas de tan singular importancia para Sinaloa, que no es exagerado afirmar que del éxito o del fracaso que resulte de la política encaminada a mantenerlos pueden resentirse, no sólo las personas individualmente afectadas por los hechos que perturban el orden y la paz públicos, sino la sociedad en su conjunto y las instituciones que la vertebran, pues la solidez y permanencia de estas instituciones está ligada a la adhesión sincera que las autoridades sean capaces de suscitar.

Los sinaloenses, al margen de banderías partidistas, debemos estar conscientes de la trascendencia que reviste el acertar en esa política, porque ya hemos advertido que cuando la inseguridad y el desorden prenden en el cuerpo social, la responsabilidad se traslada, no sin lógica, a las instituciones del gobierno y a quienes impulsan su funcionamiento.

Es de vital importancia que todos los integrantes del Estado sinaloense fortalezcamos la convicción de que la protección de la tranquilidad y seguridad de la población es una de las más valiosas e importantes acciones en la defensa de las instituciones democráticas, para que nadie pueda asociar el desorden y la inseguridad a la libertad y la justicia.

Por eso estimamos que es necesario incorporar en forma activa a toda la sociedad, porque nadie como ella sufre y vive las consecuencias de los factores criminógenos. El advenimiento de Estados y gobiernos pluripartidistas y el fenómeno del crecimiento de las actividades públicas, van acompañadas de un incremento proporcional de la participación democrática no solo de los grupos, sino también de los individuos.

La seguridad pública es un tema muy amplio que abarca diferentes situaciones y circunstancias. La seguridad pública implica el bienestar social, certeza, certidumbre, sabernos ajenos de cualquier acto o hecho que ponga en riesgo o dañe la existencia de la persona y sus derechos.

Acciones de violencia y en consecuencia de inseguridad denotan una actividad en riesgo y posible aumento que pueden provocar diversidad de crisis.

La violencia y la inseguridad pública que genera, atentan de manera directa con el cúmulo de derechos reconocidos u otorgados por ordenes jurídicos del Estado Sinaloense y en atención al pacto federal, por el Estado Mexicano a favor de los individuos que habitan en esta tierra, puesto que existe una relación directa entre la inseguridad pública y la afectación de derechos del pueblo.

Recientemente se ha reconocido en la Constitución Política local<sup>1</sup> el derecho a los habitantes del Estado de Sinaloa a disfrutar de una vida libre de violencia. Este derecho no se circunscribe exclusivamente a la violencia doméstica, sino que es mucho más amplio y se extiende a todo tipo de agresión a bienes y derechos que puede afectar a las personas, ya en el ámbito privado o público, en su interacción con otros gobernados o autoridades.

El nivel de violencia que actualmente ha estado afectando la vida comunitaria en todo el territorio del país como del Estado, se ha situado en tal lugar que es necesaria la actividad constante y permanente del Estado.

El miedo de las personas a salir a las calles por no convertirse en parte de la estadística de víctimas inocentes de fuegos cruzados; el miedo a interrelacionarse con otras personas que desconocen, porque no saben cómo reaccionará el otro; el miedo a exigir sus derechos entre ciudadanos porque no saben si les responderán con un arma de fuego; el miedo a ejercer su derecho a la denuncia por las represalias del agresor; el miedo de salir a disfrutar con su familia de sus comunidades, ciudades, playas, sierras, etc., por la inseguridad que prevalece ha llegado a pautas de auto-restricciones.

---

<sup>1</sup> Artículo 4to Bis B, fracción IV. Artículo incorporado a la Constitución Política del Estado de Sinaloa mediante reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el día 26 de mayo de 2008.

Tales condiciones nos han privado de tranquilidad, paz social y además, está afectando seriamente la actividad económica puesto que al conocerse a nivel nacional e internacional este clima de violencia en la entidad, se limita seriamente el turismo interno, nacional e internacional, además de detener seriamente la inversión en nuestro Estado.

Por tanto el acto de reconocer el derecho a una vida libre de violencia no es suficiente para hacer efectivo el mismo, se requiere de acciones adicionales que materialicen este derecho y lo hagan una realidad.

Es decir, se requieren de verdaderas garantías de protección (sean estas de carácter procesal o no) para asegurar a los habitantes del Estado el disfrute de tal derecho.

A nivel nacional la violencia generalizada ha ido a la alza.

Estas cifras tienen un impacto sumamente negativo, ya que el Estado debe de lograr las funciones que como meta se proponen en el artículo tercero de nuestra Constitución Política Local, como son: el promover el bienestar individual y colectivo de los sinaloenses, el desarrollo económico sustentable, la seguridad y la paz social, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural, social y la equidad en las relaciones sociales.

El reconocimiento a una vida libre de violencia como derecho es un avance en suma importante en nuestro Estado, que impacta directamente en el logro de los fines estatales señalados con anterioridad; sin embargo, dicho avance corre el riesgo de quedarse en el aspecto teórico si no se desarrollan verdaderas políticas públicas para efecto de encaminar la actividad estatal en el ataque frontal de las diversas causas que generan este fenómeno.

### III. OBSERVACIONES

El Gobierno y sus agentes ya no pueden hacerlo todo, de una manera solitaria, autocrática y omnipotente. Requiere para la solución de los múltiples problemas, del concurso entusiasta y participativo de los gobernados, ya sea que esta colaboración se dé en forma individual o colectiva.

Lo que interesa destacar es que el influjo reconocido legítimo de las diversas clases y grupos sociales, va a integrarse precisamente a través del tamiz de la administración pública. Ese influjo sirve de aglutinante de la disgregación social existente. Se constituye en centro de estabilidad del sistema social y acentúa la descentralización.

Las nuevas corrientes del pensamiento jurídico-público se muestran partidarias del crecimiento y reforzamiento del Estado, siempre y cuando vayan en armonía con el desarrollo de las energías individuales, constatando significativamente que el crecimiento de los fines y de la actividad del Estado lleven directamente a la solución de los problemas sociales, así como al bienestar y seguridad de la población.

De tal suerte que la participación ciudadana no es sólo un dique a la excesiva intervención del Estado, ni una simple

colaboración pasiva, sino que coadyuva a que el Estado cumpla su fin institucional con flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias, determinando de paso el contenido concreto del interés general.

Para el cumplimiento de dicho fin, es decir, para la satisfacción de las necesidades públicas a que la administración está llamada, ya sea la salvaguardia del orden público y la prestación de determinados servicios o el aseguramiento de una existencia vital a todo ciudadano, a todo habitante, se requiere de la participación de todos, pues de otra manera no es posible lograr esos propósitos.

Esta participación ciudadana debe de darse integrando temporalmente a los ciudadanos en su nombre o como representantes de sus organizaciones, a los organismos públicos creados para la atención de múltiples objetivos, la consecución de uno en concreto o la prestación de un servicio público específico, para que no permanezcan ajenos a la forma de creación, organización y gestión de los servicios y sean co-responsables junto con las autoridades de su prestación debida.

En una democracia -a diferencia de una dictadura-, no puede pretenderse que la seguridad ciudadana se haga sobre la fuerza de la policía; hay que garantizarla por la fuerza de la ley que abarque todo el conjunto de disposiciones necesarias.

El combate contra la violencia se está dando en México. Pero un combate para ser eficaz debe ser una lucha que pormenore, que estudie, que detecte con claridad cuáles son las características que toma el incremento o la simple existencia de la violencia. Remitirlo todo a un ataque frontal de unas minorías opuestas al gobierno, no da una respuesta positiva, ni permite trazar una línea de actuación eficaz.

La puesta en práctica de medidas destinadas a conseguir un incremento de los niveles de seguridad pública y de aquellas otras que afrontan las causas estructurales de la delincuencia, así como las coyunturales, debe ser preocupación de todos los ciudadanos, no sólo del gobierno.

El gobierno puede intensificar sus acciones para evitar que la violencia se institucionalice. Pero esas acciones deben efectuarse sin quiebre de los principios de seguridad jurídica y de legalidad, y sin merma, en ningún caso, de los derechos humanos y de las garantías constitucionales, pues si no se hace así, se engendra otra inseguridad: la inseguridad en el ejercicio de los derechos que son la base insustituible de toda convivencia libre y democrática.

Ningún régimen político tiene legitimidad comparable a la del Estado Social de Derecho para salvaguardar los valores en que expresa sus creencias y para exigir, con energía y firmeza, que las

pautas de comportamiento personales y colectivas se adecuen, con escrupulosa puntualidad, al imperio de la Constitución y al de las Leyes. Sólo así la comunidad sinaloense podrá enriquecerse mediante el ejercicio real de los derechos humanos de sus miembros.

Energía y firmeza en el marco estricto de las leyes, serán las coordenadas invariables a las que los Gobiernos Federal y del Estado ajusten sus acciones para erradicar el fenómeno de la delincuencia.

Ningún ciudadano puede negar o regatear su cuota de responsabilidad en la creación de un clima de pacífica, leal y solidaria convivencia, porque en el seno de una sociedad, nadie tiene derecho a sentirse extraño o ajeno al interés público. Nadie puede tampoco buscar pretextos para eludir el cumplimiento de las leyes.

El prestigio de las leyes otorga un valor indispensable y su interiorización por los ciudadanos es responsabilidad principal de los órganos del Estado; por eso no se contribuye al prestigio de la ley cuando se cuestiona su legitimidad en movilizaciones populares, en llamamientos a desobedecerla, cuando se infravalora su aprobación por una minoría, o cuando se afirma sin recato que una ley recién aprobada nace muerta o que no sirve.

La seguridad pública es una de las condiciones primarias para el desarrollo armónico del colectivo social y del ejercicio efectivo de

los derechos que como personas poseemos de manera inherente. La ausencia de seguridad afecta el ejercicio cotidiano de los derechos humanos. Tan es así, que ha sido motivo de consenso internacional el plasmar en normas internacionales el reconocimiento del derecho particular de la seguridad personal, que aunado y considerado en atención a un grupo poblacional dado, se constituye en seguridad pública:

➤ Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona;”

➤ Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial:

“Artículo 7.1. Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y a que se le haga justicia conforme a la ley y en condiciones de igualdad. Toda persona, sin distinción por motivos de raza, de color o de origen étnico, tiene derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra su integridad personal cometido por funcionarios públicos, o por cualquier individuo, grupo o institución.

➤ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

“Artículo 1: Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona;”

➤ Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 7. Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales;”

➤ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 9. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.”

➤ Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

“Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

.....

b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;

.....”

Cuando las personas no perciben estabilidad y cordialidad en el ambiente social, se torna en suma difícil el sano desarrollo de las

relaciones interpersonales, se obstaculiza la fluidez en que debe sustentarse la actividad estatal y empieza a detectarse un declive en el crédito social que debe guardar la actuación de nuestras autoridades.

La seguridad pública deriva del conjunto de derechos que en lo individual cada persona tiene de gozar seguridad personal.

Cuando esa seguridad se desea asegurar a la comunidad en su conjunto deviene entonces en seguridad pública, que se constituye por tanto en una función eminentemente estatal y la que más complejidad presenta.

Si se parte de la premisa del monopolio de la fuerza pública en manos del Estado<sup>2</sup> y por consiguiente la prohibición a las personas para hacer uso de la justicia por propia mano<sup>3</sup>, éste (el Estado) debe proveer toda la infraestructura y recursos materiales y humanos para ocuparse de tal función en representación de la sociedad. Y lo debe hacer bien, de tal manera que no deje espacio a inconformidades que puedan traducirse en lo que precisamente se quiere evitar: justicia por propia mano.

---

<sup>2</sup> En este sentido, pensadores como Max Weber y Hans Kelsen.

<sup>3</sup> Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El uso de la violencia legítima es una facultad que corresponde al Estado. Una forma de evitar que la sociedad haga uso de la fuerza es precisamente atacando las causas que pueden generar la violencia, y una de las más comunes lo es sin duda, la violación de los derechos del otro.

Ante esto, el Estado tiene el deber de actuar y constituirse como garante de los derechos del gobernado, debe crear la infraestructura adecuada y a la vez emplear los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente a tan grande tarea.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso al determinar a cargo de quien está encomendada la seguridad pública, así como de las materias que precisa ésta.

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

De igual manera, pero circunscribiéndolo al ámbito local, el numeral 73 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa determina:

“La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala.

La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como a través de la readaptación social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores.

Las instituciones encargadas de la seguridad pública regirán su actuación por los principios de legalidad, protección social, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y a los bandos de policía y buen gobierno, estará a cargo de las autoridades administrativas.”

Se subraya la facultad de los Municipios en el artículo 121 inciso h) de la misma Constitución Local al contemplarse lo siguiente:

“Artículo. 121. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a)-g).....

h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 y 74 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

.....”

Dichas facultades también recogidas y reglamentadas en la Ley de Gobierno Municipal que norman en sus artículos 71 y 72 en torno al tema, lo siguiente:

**“Artículo 71.** Cada Municipio atenderá el servicio de Seguridad Pública y de Tránsito, en los términos de las disposiciones legales respectivas, a través de la dependencia o estructura administrativa que al efecto determine el Ayuntamiento.

**Artículo 72.** En materia de Seguridad Pública dicha dependencia tendrá las siguientes facultades:

- I. Mantener la tranquilidad, la seguridad y orden público dentro del Municipio;
- II. Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, a sus propiedades y derechos;
- III. Hacer respetar las buenas costumbres;
- IV. Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas cuando sea requerido para ello; y

V. Aprender a los delincuentes en los casos de flagrante delito.”

Las personas integrantes del Estado buscan a través de dicha forma de organización social, jurídica y política, la salvaguarda de sus derechos e intereses. El pacto social en este sentido cobra fuerza<sup>4</sup>. Al haber cedido parte de nuestros derechos y libertades al gobierno para que éste nos de seguridad, exigimos a éste que cumpla con su función, ya que como se ha expresado, se está fallando en este rubro.

El Estado ha conferido al gobierno la tarea de generar seguridad pública y éste ha distribuido en sus tres poderes tal facultad dentro del territorio que le compete, a través de distintas acciones.

El legislador tiene en sus manos la potestad de delinear a través de la norma los límites y alcances del Estado en materia de seguridad pública.

Al poder judicial corresponde a través del desarrollo de actividades jurisdiccionales dejar de manifiesto que la violencia y la impunidad no tienen cabida en un Estado democrático y de derecho.

---

<sup>4</sup> Rousseau, en su obra “El Contrato Social” (1762) y previamente Tomas Hobbes en su obra “Leviatán” (1651).

El poder ejecutivo, por su parte, al contar dentro de su estructura con la policía, las secretarías competentes en la materia y la procuración de justicia, le compete tanto de manera preventiva como correctiva; por lo que también debe garantizar un clima de seguridad ciudadana que redunde en beneficio de todos a través de acciones diversas.

La seguridad pública, por tanto, es una cuestión que compete a toda organización de gobierno. No se limita a una facultad del ejecutivo federal, estatal y/o municipal, sino que está implícita prácticamente en toda acción de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial).

Por ende, la seguridad pública es un compromiso y deber de toda dependencia de gobierno, la que debe enfocar todo su esfuerzo, potencial y acción a emprender la tarea de generar un clima de armonía social.

El tema en el ámbito internacional no ha sido desatendido; por el contrario, cada vez cobra más fuerza en la comunidad

internacional, particularmente en organizaciones como Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).<sup>5</sup>

La violencia ha dado origen a un gran desequilibrio social y en contrapartida, ha dado paso a grandes organizaciones internacionales que intentan disminuirla a través de la solución pacífica de las controversias. La violencia generada en las conflagraciones mundiales ha sido el detonante de la creación de organismos internacionales cuyo propósito central es evitar una tercera conflagración mundial y a la par, hacer una realidad el respeto de los derechos de las personas en todo el planeta.

La Organización de las Naciones Unidas y los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos tienen tal propósito y tratan de consolidarlo encausando de manera civilizada y formal las controversias entre Estados partes y entre éstos y los individuos, buscando evitar con esto la utilización del recurso de la violencia como alternativa.

El sustento de la seguridad social o pública como derecho, tiene su apoyo en el cúmulo de derechos reconocidos como parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, puesto que al

---

<sup>5</sup> Consúltense el “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

consagrarse como derecho fundamental el derecho a la vida, a la integridad física, a la equidad, a la igualdad, a la libertad, a la solidaridad internacional, a la no intervención, a la paz, entre muchos otros, se requiere indiscutiblemente de un clima de armonía social para hacer realidad estos derechos, situación sin la cual, simplemente sería inviable la consecución de tales propósitos.

Por tanto, los Estados partes de los instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, deben consolidar en cada uno de sus territorios, en beneficio de sus pueblos, una sociedad libre de violencia.

Con la reciente irrupción del terrorismo como uno más de los problemas a enfrentar por la comunidad internacional y cada una de las naciones en lo particular, se evidencia que la violencia está tomando el control. Se está cediendo el paso a la fuerza como medio para la obtención de los propósitos particulares o colectivos, favoreciendo un clima de tensión social.

En este sentido, la ONU cuenta, entre otras instituciones, con la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (órgano dependiente del Consejo Económico y Social) cuyo objetivo se centra en elaborar políticas internacionales en prevención del delito y que favorecen la justicia penal, así como generar actividades que tiendan a coadyuvar en la prevención de conductas delictivas.

En los últimos tiempos, se ha puesto especial atención a la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el terrorismo y la trata de personas, generándose en este sentido normatividad internacional a efecto de hacer frente a tales problemas que inciden en la seguridad de las personas con independencia de su nacionalidad.

Por su parte la OEA cuenta, entre otras instituciones, con el Departamento de Seguridad Pública (DSP) que es parte de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA. El DSP promueve políticas públicas de seguridad, legislación y programas de asistencia técnica en los países miembros de la OEA; y constituye un espacio de análisis y reflexión sobre las nuevas formas de amenaza a la seguridad pública.

El DSP desarrolla estudios y propuestas desde la perspectiva de los Derechos Humanos, enfocando tanto la prevención de la violencia y la criminalidad, la rehabilitación y la aplicación de la ley.<sup>6</sup>

Entre los fenómenos delictivos en los que ha centrado especial atención se encuentran el crimen organizado, las pandillas y la trata de personas. No deja de lado cuestiones como la

---

<sup>6</sup> Consúltense página electrónica oficial del Departamento de Seguridad Pública de la OEA: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_sobre.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_sobre.asp)

capacitación policial, las condiciones de las prisiones, el desminado (cuya función se traduce en reducir la amenaza y peligro provocados por artefactos explosivos y minas antipersonales, y recuperar el uso de las tierras afectadas para actividades productivas), entre muchos otros aspectos.

México al ser parte de organismos internacionales como los señalados, tiene la oportunidad de favorecerse con la experiencia desarrollada por tales organizaciones a efecto de aplicarla en nuestro país, al fin de buscar con ello la reducción de los niveles de violencia que se traducen gran parte de éstos en delitos.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, en atención a lo señalado, se permite plantear a través de la siguiente clasificación y análisis, diversas propuestas para su consideración.

#### **a) Las omisiones de la autoridad**

El Estado de Sinaloa se ha visto inmerso recientemente en una serie de hechos violentos que han mantenido en incertidumbre a la población en general. El número de delitos en la entidad se ha incrementado y acentuado particularmente en delitos de sangre.

El incremento de la tasa delictiva tiene que ver de manera directa con una percepción de impunidad en este sentido. Si la persona que realiza la actividad ilícita se percata que la posibilidad de ser detenido, procesado y sentenciado por tales hechos delictivos es muy baja o nula, esto genera un aliciente muy fuerte en la comisión continua de conductas delictivas.

Lo anterior nos lleva a partir de la premisa “no hay seguridad sin justicia”.

En efecto, no se trata solamente de una falla en la prevención de los hechos ilícitos, sino que es toda una secuencia de fallas estructurales que concatenadas entre sí llevan a expandir un sentimiento de inseguridad tanto personal como social acentuado.

Cuando las autoridades tanto de la prevención, procuración como de la impartición de justicia omiten realizar aquello para lo cual fueron creadas, se rompe con el principio de legalidad exigido en un Estado Democrático de Derecho.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sólo el veinte por ciento de los delitos son denunciados<sup>7</sup>. Esta cifra es en sí misma muy baja y que podemos

---

<sup>7</sup> Cfr. Página electrónica oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/CDSEGPU/12.htm>

atribuirla al descrédito social ante el actuar de las autoridades, situación que inquieta.

Inquieta y propicia inseguridad ya que esto da como resultado que una cantidad bastante elevada de hechos delictivos no se denuncie, incrementándose la impunidad delictiva y las facilidades para los infractores de las normas punitivas de continuar en esa actividad.

Insistimos, la violencia y por tanto su consecuente, la inseguridad pública, se han incrementado anulándose con ello la confianza social en el otro, inclusive en las autoridades mismas, particularmente en las autoridades encargadas del orden.

Omitir, también se constituye en violencia.

Violencia que rompe con la certeza que debe generar el actuar del servidor público.

Cuando la autoridad omite realizar lo que para ello está facultado y por lo cual recibe una remuneración, la credibilidad social decae y cae con ello también la armonía social.

La omisión de la autoridad cuando la exigencia de la norma se traduce en actuar, atenta seriamente con la finalidad estatal.

El Estado como forma de organización social se estructura y reglamenta a través de normas jurídicas que definen, delimitan y distribuyen facultades y competencias. La norma jurídica se constituye bajo esta premisa en el contrato y cláusulas a las que está ineludiblemente vinculada la autoridad. El principio de legalidad debe permear el actuar de la autoridad.

La autoridad solamente puede hacer aquello que expresamente le está permitido en la norma. Si omite, genera la posibilidad de reproche social, administrativo, civil, inclusive penal en los casos determinados por la norma. Lo mismo ocurre si se excede en tales funciones. Por tanto, toda autoridad no debe olvidar ni hacer de lado el principio de legalidad.

Para esto, es menester contar con servidores públicos conocedores de las normas, ya que éstos se constituyen, según la ley, como garantes de la legalidad. Pero, ¿cómo garantizar algo que se desconoce?

El conocimiento efectivo de los derechos, deberes y facultades de las estructuras y de las competencias es una exigencia muy sensible en estos días. Una exigencia que no se detiene ahí, sino que se incrementa para efectos de que tal conocimiento genere a su vez acciones responsables y apegadas a derecho de los servidores públicos.

Ahora bien, al Estado se le pueden reprochar los actos de particulares violatorios de derechos humanos cuando la comisión de dichos actos tienen una relación de causalidad con las omisiones del mismo para prevenirlos y controlarlos.

En este sentido se han pronunciado tanto las cortes internacionales como organizaciones internacionales en materia de reparación a violaciones a derechos humanos en el ámbito internacional<sup>8</sup>. Situación que nos parece racional y correcta. Puesto que no hay duda, la violencia generalizada que se está viviendo es precisamente por la impunidad manifiesta que generan nuestras autoridades por su inacción.

Como Institución nos preocupa la inseguridad que genera la autoridad, pero la que se inicia en la sociedad también nos ocupa ya que ésta también violenta derechos humanos.

Preocupa a esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos argumentos en torno a las omisiones de la autoridad, particularmente en lo que respecta a la detención de responsables de delitos en supuestos de flagrancia. Es común que las autoridades del orden

---

<sup>8</sup> Como ejemplo de esto, tenemos el reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunciada en contra del Gobierno mexicano en el caso de algunas de las mujeres que han sido asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua. Caso González y Otras. (Campo algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

argumenten que no detienen al presunto delincuente por no meterse en problemas con “los de derechos humanos”. Propiciando con esto una percepción social de que la CEDH es generadora de impunidad y obstaculiza la acción debida de la autoridad.

Nada más alejado de la realidad que esto. Como institución defensora de los derechos humanos y órgano del Estado Sinaloense, la impunidad nos afecta y concientes estamos que contraviene el orden jurídico mexicano, el cual estamos obligados a acatar y exigir su cumplimiento.

Como parte integrante del Estado, la CEDH enfoca sus esfuerzos con la finalidad estatal, ante la que la impunidad no tiene cabida.

En caso de omisión de la autoridad policial de detener a una persona en los supuestos permitidos por la norma, el actuar de la CEDH debe enfocarse en el reproche por tal omisión y no en beneficiar al presunto responsable como generalmente se piensa.

Cuando la CEDH interviene a favor de un presunto delincuente o a favor de una persona ya declarada como tal a través de sentencia firme, lo hace previa denuncia de posibles hechos violatorios de derechos humanos u oficiosamente y verifica que las autoridades ante las que guarda el quejoso una relación de investigación,

procesal o de custodia, realicen estrictamente lo que les está encomendado a hacer por la norma.

Esta Comisión no se constituye en un abogado defensor de dicha persona. No le corresponde, no es una defensoría de oficio y cuando investiga, lo hace solamente para verificar el estricto apego a la norma de parte de las autoridades que se manifieste en el respeto de sus derechos constitucionales, pero no para defender la supuesta inocencia o culpabilidad del indiciado.

Cuando ese desapego a la norma genera impunidad, la CEDH interviene señalando tales actuaciones u omisiones.

Derivado de la experiencia institucional ante omisiones de autoridad que repercuten en violaciones a los derechos humanos, esta Institución se ha percatado de una serie de prácticas que en sí mismas generan impunidad.

Se argumenta que cuando el sujeto que es perseguido en flagrancia logra introducirse a una casa habitación ajena a él, o inclusive propia, hasta ese momento culmina la flagrancia y las autoridades del orden se resisten a introducirse al domicilio en comento a efecto de efectuar la detención del sujeto.

Tal resistencia tiene origen en una asimilación incorrecta de información. Se piensa que con tal actuar se pueden hacer

merecedores de responsabilidades de carácter administrativo, inclusive penal por allanamiento de morada.

Tal circunstancia es errónea, puesto que cuando la autoridad encargada del orden omite detener al individuo en tales circunstancias, incumple con su función que reside en garantizar la seguridad pública de las personas y con tal inacción se está poniendo en riesgo además de la seguridad, la integridad física, emocional y probablemente la vida de las personas que habitan en tal morada.

La autoridad en este sentido no comete allanamiento de morada; por el contrario, quien sí comete tal conducta delictiva es el sujeto perseguido en flagrancia, quien actualizando los elementos de la figura típica se introduce sin permiso en tal hogar. En estas circunstancias, la autoridad se encuentra ante nuevo delito cometido flagrantemente y su deber inmediato es actuar y realizar todo lo que esté en sus manos a efecto de detener a la persona y evitar la continuación de conductas violentas e ilícitas.

Cuando se procede en esta forma, la autoridad no se meterá en problemas con “los de derechos humanos”, puesto que su actuar estará apegado a derecho.

En este sentido, se ha manifestado al Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de jurisprudencia por contradicción, misma que nos permitimos transcribir.

**INTROMISIÓN DE LA AUTORIDAD EN UN DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL. EFICACIA DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS Y DE LAS PRUEBAS OBTENIDAS, CUANDO ES MOTIVADA POR LA COMISIÓN DE UN DELITO EN FLAGRANCIA.**

Si bien, la diligencia de cateo prevista en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional presupone la comisión de un delito, la existencia de una investigación ministerial y la probabilidad de que en el domicilio que se registrará se encuentra el sujeto activo o los objetos relacionados con el ilícito; ello no sucede en todos los casos, pues tratándose de flagrante delito, con fundamento en que la demora puede hacer ilusoria la investigación del delito y la aplicación de las penas, la autoridad policial no requiere necesariamente orden de cateo para introducirse en el domicilio particular en el que se está ejecutando el delito, ya que en ese caso, el propio artículo 16 constitucional señala expresamente una excepción al respecto al permitir a cualquier particular, y con mayor razón a la autoridad, detener al indiciado, además de que el Estado -como garante de los bienes de la sociedad- debe actuar de inmediato en casos de flagrancia; por lo que en esas condiciones, los medios de prueba obtenidos como consecuencia de la intromisión de la autoridad a un domicilio sin contar con orden de cateo, motivada por la comisión de un delito en flagrancia, tienen eficacia probatoria, ya que al tratarse de hipótesis distintas, a efecto de determinar su valor probatorio, no se aplican las mismas reglas que tratándose de un cateo precedido por una investigación

ministerial. Así, las pruebas que se obtengan a partir de un cateo que no cumpla con los requisitos establecidos en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional, carecen de eficacia probatoria, ello con independencia de la responsabilidad en que las autoridades que irrumpen en el domicilio pudieran incurrir; en cambio, las probanzas que se obtengan como consecuencia del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia tienen eficacia probatoria, aun cuando no exista orden de cateo. Debiendo precisarse que tratándose del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia, ésta debe contar con datos ciertos o válidos que motiven la intromisión al domicilio sin orden de cateo, los cuales deben aportarse en el proceso en caso de consignarse la averiguación correspondiente a efecto de que el Juez tenga elementos que le permitan llegar a la convicción de que efectivamente se trató de flagrancia, pues de no acreditarse tal situación, las pruebas recabadas durante dicha intromisión, carecen de eficacia probatoria.

Contradicción de tesis 75/2004-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de enero de 2007. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 21/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha siete de febrero de dos mil siete.<sup>9</sup>

Cuando el agresor social percibe la permisibilidad, la ausencia de investigación y sanciones por las conductas delictivas, como consecuencia no reprime su actuar y la ola delictiva se incrementa. Si bien es cierto que la falta de valores y las fallas sociales han sido muchas, también lo es que los errores institucionales han repercutido seriamente en el incremento de la violencia social y en la consecuente inseguridad pública.

No tiene cabida en este sentido que la autoridad manifieste que siendo la violencia un problema generalizado en el país, resulten normales las ejecuciones de personas que se han registrado en el Estado. No es digno de ningún representante estatal justificar su inacción o ineficacia para detener la violencia, en el clima de inseguridad que se vive en el Estado o en el país.

Tampoco es legítimo el discurso oficial que se centra en justificar el incremento de la delincuencia organizada por el mayor poderío económico y armado de estos grupos y en este sentido permanecer omisos ante tal situación.

---

<sup>9</sup> Consúltese: Novena Época, No. Registro: 171739, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Agosto de 2007, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 21/2007, Página: 224.

Preocupa a esta Comisión que de manera inicial nuestras policías y las autoridades encargadas de la procuración de justicia ante los constantes asesinatos de personas en el Estado, argumenten (sin la existencia de previa investigación) que la causa directa de la muerte de las personas sea por la vinculación que guardaban éstas con delincuencia organizada. Pareciera que en el Estado todo asesinato deriva de tales grupos o lo que es peor, que toda víctima de homicidio, tuvo nexos con la delincuencia organizada. Lo que ha generado que la autoridad se desatienda del problema y no actúe de acuerdo a los principios que marca la Constitución Federal en torno a la seguridad pública:

“La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”<sup>10</sup>

La inacción de la autoridad ante el incremento de la violencia, manifestada a través de la comisión constante de conductas ilícitas que en un número ínfimo son denunciadas y en consecuencia en un número todavía menor son investigadas, procesadas y sancionadas, ha traído aparejada el cada vez más constante ejercicio de la justicia por propia mano.

---

<sup>10</sup> Artículo 21 Constitucional.

No es extraña ya la imagen en los medios de comunicación local de personas asesinadas que muestran algún mensaje escrito de amenaza para quienes comenten conductas ilícitas. Por el contrario, esto cada vez es más constante. Estamos concientes que puede tratarse de una treta para efecto de desviar investigaciones del caso, pero por las circunstancias que permean actualmente en nuestro grupo social, no descartamos tampoco que se trate verdaderamente de justicia por propia mano.

Cuando la ausencia de la autoridad se hace sentir, todo puede ocurrir. Desde el incremento de la delincuencia, hasta el ejercicio ilegítimo de la violencia social.

Asombra la crueldad utilizada para quitar las vidas de las personas (cuerpos desmembrados, con señales de violencia extrema, quemados, sin partes, etc.) y el exhibicionismo acrecentado para dar a conocer las muertes por parte de los homicidas. Ante la constancia de tales sucesos, se está perdiendo la capacidad de asombro de la sociedad, lo que repercute negativamente, ya que nos acostumbramos a escuchar que se ejecutaron a tantas personas diariamente y no hay mayor respuesta o reacción social.

Similar fenómeno ocurre con las autoridades de la seguridad pública y procuración de justicia que ante la constante alza

delincuencial, terminan por justificar la falta de resultados en el clima de violencia social.

## **b) La corrupción**

Hemos dicho que la omisión de la autoridad genera inseguridad pública.

Pues bien, cuando el actuar de dicha autoridad se aleja de los principios señalados en el numeral 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los que deben constituirse en una constante y en una forma de vida para el servidor público, se fracciona el Estado de Derecho.

Cuando el poder conferido a los agentes gubernamentales se utiliza de manera contraria a la norma y a los fines estatales, podemos hablar de corrupción de la autoridad.

Este uso ilegítimo e inadecuado del poder puede manifestarse de las más variadas formas: cohecho, mal uso del recurso público, compadrazgo, ocultamiento de información pública, amenazas, tráfico de influencias, sobornos, extorciones, prevaricación, fraudes, y un largo etcétera. Conductas todas que favorecen la concepción y/o continuidad de delincuencia individual o de grupos.

Esto nos permite hablar de violencia institucional<sup>11</sup>, manifestada ésta en los actos u omisiones de las y los servidores públicos que violentan derechos humanos. Es decir, la corrupción al seno de las instituciones que permite el incremento de conductas no deseadas, delincuencia generalizada y en muchos sentidos, impunidad.

Si a esto sumamos las bajas remuneraciones que perciben gran parte de las autoridades del orden entendemos el porqué de la facilidad para encontrar eco a peticiones y relaciones ilícitas entre los delincuentes y las y los servidores públicos.

El combate a la corrupción refleja la madurez y ética de los gobiernos y de los pueblos.

Un pueblo que no ataca la corrupción es un pueblo que la tolera y deja de percibir sus vicios; asimismo, esto genera que la ética y valores sociales disminuyan significativamente.

La transparencia en este sentido, viene a constituirse en uno de muchos intentos que deben privilegiarse para poner freno a la

---

<sup>11</sup> En el contexto de los derechos de las mujeres, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Sinaloa, define la violencia institucional de la manera siguiente: “La violencia institucional son los actos u omisiones de las y los servidores públicos que discriminen o tengan como fin o resultado dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.” (Artículo 19).

corrupción. Cuando se reconozca la importancia de la transparencia en el actuar de la autoridad y del uso adecuado de los recursos materiales y humanos, se estará dando un paso adelante en la lucha contra la corrupción gubernamental.

No se trata, entonces de omisiones legislativas en este sentido, se trata de voluntad política para cumplir con la norma. No es por tanto un problema de leyes, sino de hombres, de voluntades.

De la mano de la transparencia, se convierte en ineludible la necesidad de una adecuada selección del personal que se incorpora a la fuerza laboral del Estado. Sabemos que en este sentido, falta mucho por avanzar. La incorporación de personas no aptas para los cargos o carentes del conocimiento y la vocación necesaria para hacer frente a la tarea del servidor público hace nugatorias las posibilidades de un combate efectivo a la corrupción.

Se debe privilegiar una adecuada selección de personal, que comulgue con los fines estatales en torno a generar un clima de respeto a los derechos del otro, de servir con eficiencia y eficacia, de propiciar credibilidad social y acercamiento con las personas.

En el ámbito de la seguridad pública y la procuración de justicia, deben atenderse los criterios establecidos en este rubro por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación del Secretariado

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las estrategias formuladas por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en torno al combate a la corrupción, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 25 fracción XVII de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Atender además, los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas planteadas en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012<sup>12</sup>, vendría a reforzar los esfuerzos estatales en el tema.

Este programa busca erradicar la corrupción en el actuar de las y los servidores públicos privilegiando la transparencia, rendición de cuentas, fortaleciendo los mecanismos de control, vigilancia y sanción de conductas no apegadas a la norma que favorezcan la corrupción.

Se busca incidir, por tanto, en la generación de una cultura ética y de estricto apego a la legalidad.

En el ánimo de la comunidad internacional el tema no ha sido desestimado; por el contrario, los consensos en la materia han sido constantes y muchos, ejemplo de ello lo tenemos en diversas

---

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 11 de diciembre de 2008.

resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en torno al tema:

- Resolución 55/61, de 4 de diciembre de 2000, en la que estableció un comité especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción.
- Resolución 55/188, de 20 de diciembre de 2000, en la que invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta, que debía constituirse de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 55/61, a que examinara la cuestión de los fondos transferidos ilícitamente y la repatriación de esos fondos a sus países de origen.
- Resoluciones 56/186, de 21 de diciembre de 2001, y 57/244, de 20 de diciembre de 2002, relativas a la prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ellas y la repatriación de esos fondos a sus países de origen.
- Resolución 56/260, de 31 de enero de 2002, en la que pidió al Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción que concluyera su labor para fines de 2003.

- Resolución 57/169, de 18 de diciembre de 2002, en la que aceptó con reconocimiento el ofrecimiento del Gobierno de México de ser anfitrión de una conferencia política de alto nivel con objeto de firmar la convención.

Organizaciones universales y regionales, países en lo particular y en conjunto han reaccionado contra la corrupción que frena la democracia como forma de gobierno. En torno a esto las acciones y las normas originadas han sido muchas:

- Resolución 2001/13 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2001, titulada "Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, así como para repatriarlos".
- Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002, en el que se subrayó que la lucha contra la corrupción a todos los niveles era una cuestión prioritaria.
- Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de

agosto al 4 de septiembre de 2002, en particular su párrafo 19, en el que se declaró que la corrupción representaba una amenaza para el desarrollo sostenible de la población.

- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Resolución aprobada por la Asamblea General.
- Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996.
- Convención sobre la Lucha Contra la Corrupción, que afecta a las y los funcionarios de las Comunidades Europeas o de Los Estados miembros de la Unión Europea, adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997.
- Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico el 21 de noviembre de 1997.
- Convención sobre la Corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999.

- Convención de la Unión Africana: Prevención y Lucha Contra la Corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entrada en vigor: el 29 de septiembre de 2003.
- Convenio Civil Sobre la Corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999.
- Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos, que figura en el anexo de la Resolución 51/59 de la Asamblea, de 12 de diciembre de 1996.
- Declaración de los Estados Parte de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Firmada en San José, Costa Rica, el 4 de junio de 2001.
- Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, reunidos en la Cumbre de las Américas en 1994.

➤ Entre otros.

Como se puede apreciar, el tema de la corrupción ha sido motivo de importantes movilizaciones, acciones y compromisos de parte de la comunidad internacional, de los cuales México ha estado presente en la mayoría de éstos.

Al considerar que cuando nuestro país se compromete con las normas internacionales, no lo hace solamente el gobierno federal, sino que la obligación que deriva de tales compromisos recae tanto en gobierno federal como en gobierno estatal y municipal, es incuestionable la necesidad de empezar a generar las acciones tendentes a combatir este problema, y qué mejor manera de hacerlo que tomar como referencia los acuerdos internacionales en la materia y acatando las normas internacionales a las que nuestro país ya ha hecho parte de nuestro orden jurídico mexicano. Exigencia ésta que la encontramos plasmada en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En atención a que los actos de corrupción impiden el ejercicio libre de los derechos humanos y debilita el principio de legalidad, todo Estado que se autoproclame de Derecho, está obligado a realizar toda aquella gestión que conlleve el control y erradicación de conductas corruptas.

## **c) La violencia por sectores**

La violencia es un fenómeno que se ha manifestado de diversas maneras y afecta a toda la población; sin embargo, esta Comisión Estatal se ha percatado que existen ciertos sectores sociales que la resienten de manera particular.

Actualmente los mayores afectados en este sentido en la entidad podemos clasificarlos en quienes realizan labores de comunicación, las mujeres, las y los servidores públicos, las víctimas del delito, las personas privadas de su libertad; entre otros.

### **c.1) Las y los comunicadores**

La labor que realizan quienes trabajan en los medios de comunicación no siempre es bien vista o bien recibida, particularmente por aquellos quienes se sienten agredidos o amenazados por el tipo de información que llega a difundirse y que consideran perjudicial a su imagen, reputación u honor.

La libertad de expresión fue uno de los derechos situados en las prioridades de la sociedad de siglos pasados ante la exigencia de reconocimiento de éstos.

Si nos remitimos a la Declaración del Buen Pueblo de Virginia que data del 12 de junio de 1776, podemos encontrar en su contenido la necesidad sentida de la época de que las voces, las ideas, la denuncia manifestada a través de los medios de comunicación no fueran vetados, reducidos, limitados o erradicados. Por el contrario, el deseo era una sociedad que gozara sin cortapisas de esa libertad de poder manifestar libremente su sentir, o recibir información apegada a la realidad sin ninguna limitante de parte de los detentadores del poder:

“Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad, y que jamás puede restringirla un gobierno despótico.”<sup>13</sup>

Esta necesidad de reconocimiento de la libertad de prensa manifestada en 1776 en los Estados Unidos de Norteamérica, no era una exigencia aislada. En Francia con su histórica Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida sólo 13 años después, recoge exactamente el mismo ideal consagrándolo en los siguientes términos:

“Artículo 11. La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en

---

<sup>13</sup> Artículo 12 de la Declaración del Buen Pueblo de Virginia.

consecuencia todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esa libertad en los casos determinados por la ley.”

El reconocimiento del derecho en el caso de la Declaración francesa, lleva consigo la limitante, que se traduce en no perjudicar a terceros con el abuso de dicho derecho.

El ejercicio de todo derecho tiene sus límites, y ésta limitante se encuentra cuando se perjudican los derechos del otro. En el caso de la libertad de prensa, como de la libre manifestación de las ideas, los límites se concretan en que el ejercicio de tal derecho ataque la moral, los derechos de terceros, se haga apología del delito, incitación al vicio o perturbe el orden público.

En cuanto a la incitación al odio nacional, racial, religioso o sexista, no se ha hecho merecedor de conminación de sanción en el código punitivo estatal ni en el federal, sin embargo ello no obsta para efecto de buscar sensibilizar en torno al tema.

La siguiente postura jurisprudencial concuerda con lo señalado:

## **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**

Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.<sup>14</sup>

Ahora bien, existe la tendencia en el ámbito jurisdiccional a considerar el principio de ponderación. Este aplica cuando estamos en presencia de dos derechos humanos que ante su ejercicio pudieran verse afectados. El derecho a la libertad de prensa puede acarrear por ejemplo perjuicios en el derecho a la intimidad o reputación del otro. En este sentido es interesante conocer la siguiente postura jurisdiccional al respecto.

---

<sup>14</sup> Novena Época, No. Registro: 172477, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 24/2007, Página: 1522.

## **DAÑO MORAL Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.**

Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal establecen el marco jurídico que a la vez que consagra el derecho a la libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta, les impone límites consistentes en que la manifestación de las ideas no debe ejercerse en forma que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; la libertad de imprenta tiene por límite el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. Por su parte, el artículo 1o. de la Ley de Imprenta prevé lo que se considera como ataques a la vida privada, y en su fracción I establece que lo es toda manifestación o expresión hecha por la imprenta o que de cualquier otra manera circule en la opinión pública donde se expone a una persona al odio, desprecio o ridículo y que pueda causarle demérito en su reputación e intereses. Como se advierte, en el supuesto de la fracción I resulta irrelevante que la información o manifestación sea falsa o verdadera. Basta que se exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo. El decoro está integrado por el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación. Se basa en el principio de que a toda persona, por el hecho de serlo, se le debe considerar honorable, merecedora de respeto. La conculcación de este bien se configura en sentido negativo, cuando el sujeto activo, sin fundamento, daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de ella en el medio social en que se desenvuelve y que es donde directamente repercute en su agravio. El honor es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de confianza. Si una persona sufre una

afectación en la consideración que de ella tienen los demás, se debe entender como una lesión a la estima que los demás le profesan, o sea, al trato con urbanidad y respeto que merece. El límite entre la libertad de expresión y la conducta ilegal del agente sólo puede establecerse mediante la ponderación de los derechos en presencia, para determinar si la restricción que se impone al derecho de información y expresión está o no justificada por la limitación que sufriría el otro derecho a la intimidad. Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión entre ambos derechos, el de la información goza de una posición preferente, y las restricciones a ese derecho deben interpretarse de tal modo que su contenido esencial no resulte desnaturalizado. Tal valor preferente no es, sin embargo, absoluto. Si se le reconoce como garantía de la opinión pública, sólo puede legitimar intromisiones en otros derechos fundamentales que guarden congruencia con esa finalidad, o sea, que resulten relevantes para la formación de la opinión pública. Carecerá de protección cuando se ejercite de manera desmesurada a ese fin.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 14424/2002. El Espectáculo Editorial, S.A. de C.V. y otras. 13 de enero de 2003. Unanimidad de votos.

Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Carmina S. Cortés Pineda.<sup>15</sup>

La ponderación como principio de interpretación ante conflicto de derechos, ha sido reconocida por nuestra Constitución Política Local a través de la reforma en materia de derechos humanos acaecida el 26 de mayo de 2008:

**“Artículo 4. Bis C.** Los derechos humanos a los que hace alusión esta Constitución se interpretarán de acuerdo con los siguientes principios:

I. ....

II. ....

III. Cuando resulten aplicables o en conflicto dos o más derechos humanos, se hará una ponderación entre ellos a fin de lograr su interpretación armónica, logrando que su ejercicio no signifique menoscabo a los derechos de los demás y prevaleciendo la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común y la equidad.

.....”

---

<sup>15</sup> Novena Época, No. Registro: 184669, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Marzo de 2003, Materia(s): Civil. Tesis: I.4o.C.57 C, Página: 1709.

Actualmente el reconocimiento del derecho a la libre manifestación de las ideas de manera generalizada, está ampliamente recogido en los diversos textos normativos internacionales pertenecientes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como los que se citan a continuación:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

**Artículo IV.-** Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**Artículo 13.-** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza color, religión, idioma u origen nacional.

➤ Carta Democrática Interamericana

Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

➤ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de 2000.

(Ver en su totalidad)

➤ Las resoluciones 2004/42 y 2005/38 “El Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión” de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

➤ Entre otros.

Por tanto, el ejercicio del derecho ha sido ampliamente fortalecido a través del reconocimiento; sin embargo, quienes

realizan la tarea de informar han sufrido en las últimas fechas de acosos, ataques, vigilancia, amenazas y coacción por diversos detentadores de intereses que se han visto afectados por la exposición pública de la información.

En este sentido, la exigencia a la autoridad se manifiesta en el establecimiento de actos de prevención que vengan a generar certidumbre a este grupo poblacional para efecto de privilegiar la obtención de información lo más objetiva posible sin violentar el derecho a la información del pueblo.

Se debe buscar además con ello que los medios de comunicación en el Estado coadyuven en constituirse en una de las vías de apreciación social de la transparencia que esté generando el gobierno en torno a sus actividades.

## **c.2 Las mujeres**

Lamentablemente, a pesar del gran avance legislativo en la materia, de la constante armonización legislativa estatal, teniéndose como referente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la acción constante de órganos públicos en torno a la generación de una cultura de equidad

de género, la mujer continúa siendo una víctima permanente de la violencia.

En pleno siglo XXI, la mujer no ha logrado quitar de sus espaldas el lastre que acarrea la discriminación por género. Es y seguirá siendo una ardua tarea el convertir la equidad en el principio y la bandera a tomar para efectos del empoderamiento de la mujer, sobre todo teniendo en cuenta que la desigualdad de los géneros tiene entre otras, una causa cultural muy pesada.

En efecto, los estereotipos masculino y femenino no son una construcción reciente, sino que ha sido una tarea de antaño, por lo que resulta sumamente difícil cambiar prácticas tan antiguas de la noche a la mañana.

Hoy en día a pesar de los grandes avances normativos en la materia y en la generación de instituciones en torno a este fenómeno, no ha sido posible erradicar del todo la problemática, lo que nos demuestra que no basta con el tratamiento normativo y reconocimiento implícito de los derechos, se requiere, además de voluntad, verdaderas garantías de protección de los derechos, efectivas y eficaces.

El problema se agudiza cuando éste no se visibiliza en la administración pública, cuando las prácticas ancestrales de discriminación por género se continúan y perpetúan como una condición o situación natural y aceptada al interior de la organización estatal. Situación que impide de manera clara la materialización de cualquier avance legislativo y de política pública en la materia.

Ante esto, es en suma importante la capacitación constante en las y los servidores públicos, ya que el desconocimiento y falta de sensibilización en la materia acarrea de manera natural violencia institucional en torno al tema de la discriminación de la mujer, además de generar importantes cotos de impunidad por la misma causa.

Parece no creíble que hoy en día actos delictivos graves como los asesinatos y las violaciones sexuales de las mujeres en el Estado, gran parte de éstos se deban a situaciones que conllevan tintes de discriminación por género.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El Instituto Sinaloense de las Mujeres dio a conocer en el mes de julio del 2010, que se tenían registrados 62 homicidios contra mujeres por posible circunstancia de género en el transcurso del año. Consúltese Periódico Noroeste: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=606811>.

La mujer por tanto sigue padeciendo violencia de todo tipo: sexual, económica, física, psicológica, familiar, laboral y en general ante el ejercicio pleno de sus derechos.

El perpetuar conductas discriminatorias hacia la mujer, el coartarle el ejercicio de sus derechos innatos, el no visualizarse los avances y acciones del Estado ante el clima de violencia que aún prevalece en las vidas de mujeres y niñas, atenta de manera grave contra la dignidad humana.

Dignidad humana que de acuerdo con la Constitución Política Local constituye el objeto y fundamento del Estado de Sinaloa a la par de los derechos humanos<sup>17</sup>.

La dignidad humana es también, de conformidad con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado, uno de los principios rectores que debe acatar toda autoridad en el Estado en el desarrollo de sus actividades para efecto de lograr el fin planteado en esta ley que es precisamente prevenir y erradicar la violencia hacia la mujer<sup>18</sup>. Aspectos estos en los que debe girar la actividad estatal buscando instaurar la perspectiva de género en cada órgano de gobierno y de Estado.

---

<sup>17</sup> Cfr. Artículo 1° de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

<sup>18</sup> Cfr. Artículo 6° de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Al reconocer a la mujer y a la familia el derecho a una vida libre de violencia, ese derecho se convierte en una exigencia para el Estado a efecto de propiciar las condiciones mínimas requeridas para generar un clima propicio para el ejercicio pleno de tal derecho. Insistimos, no basta el reconocimiento en el ámbito normativo, se requiere trasladar dicho reconocimiento del derecho al ámbito social.

El derecho a una vida libre de violencia de la mujer lleva implícita la necesidad de generar una cultura con perspectiva de género que inicie con una educación orientada en tal sentido desde casa, continuar en las escuelas particularmente con un enfoque completamente ajeno a todo patrón estereotipado de conducta que incida en perjuicio de niñas y mujeres, con especial énfasis buscando erradicar el posicionamiento de la mujer en una situación de subordinación respecto del varón y la tolerancia familiar, social e institucional hacia la violencia ejercida contra ésta.

Sabemos que las acciones en este sentido han sido constantes, pero al parecer no suficientes, por lo que en atención a la obligatoriedad que conlleva la normatividad vigente en el Estado, las acciones de éste al respecto deben continuar, fortalecerse y caracterizarse por su constancia, ya

que un problema arraigado de siglos como el que nos ocupa, requiere de muchísima constancia y empeño para apreciar avances significativos.

Resulta importante, en este contexto, atender las recomendaciones de las organizaciones internacionales especializadas en la materia, particularmente de la Comisión Interamericana de Mujeres, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer, la Comisión Interamericana de Mujeres, por citar solo algunos.

Particularmente, en materia de violencia contra la mujer, es importante analizar los argumentos esgrimidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su fallo de 16 de noviembre de 2009 dirigido al Estado Mexicano por el caso denominado González y otras (“campo algodonoero”)vs. México.

Cumplir con los compromisos internacionales generados por México en la materia ante la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y con la normatividad derivada de tales organizaciones, es un paso importante para la generación de una cultura de respeto de

los derechos de la mujer, particularmente el atender las normas internacionales que a continuación se expresan:

- La Carta de las Naciones Unidas en su Preámbulo sostiene la resolución de los pueblos del mundo a reafirmar su fe en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

En su artículo 8 se señala que:

“...las Naciones Unidas no establecerán restricciones en cuanto a elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter, en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios.”

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos en su numeral 3 recoge el compromiso de los Estados Parte en torno a los derechos de la mujer:

“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 2do, párrafo 1 reconoce que:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de...sexo...”

- La Declaración sobre la Eliminación contra la Violencia contra la Mujer, conmina a los Estados del mundo a sumar esfuerzos a efecto de erradicar el clima generalizado de violencia hacia la mujer, ya que visualiza ésta como un serio obstáculo para el logro de la igualdad, la paz y el desarrollo. Se enfatiza la sensible situación de vulnerabilidad que padecen las mujeres pertenecientes a ciertos grupos minoritarios tales como mujeres reclusas, indígenas, migrantes, refugiadas, de las zonas rurales, envueltas en conflictos armados, entre otras.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” ha significado para el Continente Americano un documento internacional avalado por el consenso de la mayoría de las naciones, cuyo objeto central radica en establecer las pautas a seguir a efecto de erradicar y prevenir la violencia contra la mujer al considerar ésta como atentatoria de la dignidad humana. Surge de esta norma Internacional la Comisión Interamericana de Mujeres cuya función

principal es la vigilancia en los Estados partes, del cumplimiento de la presente Convención.

- La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, enumera diversos derechos indispensables para la incursión de la mujer en los asuntos políticos, a efecto de garantizarle la participación en el gobierno de su país directamente o por conducto de sus representantes.
- La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer comparte similares propósitos que la Convención de la ONU, pero enfocándolo al ámbito de Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos Americano.
- La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, cuya adopción tuvo lugar el 30 de abril de 1948, significó un paso importante en el continente Americano en cuanto a reconocimiento de los derechos de la mujer en igualdad de circunstancias que las del varón, particularmente en cuanto al ejercicio de los derechos civiles, muchos de los cuáles eran un privilegio sólo para los hombres.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se suma a los instrumentos internacionales que reprochan el trato desigual perjudicial de la mujer en el numeral 3:

“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se constituye en uno de los instrumentos normativos internacionales especializados en la materia, que recoge sin duda muchos de los anhelos que se desean alcanzar en torno al trato debido de la mujer en su interacción con el grupo social. Abarcando aspectos tan relevantes como la equidad de género, las libertades que deben serles reconocidas a la mujer en cuanto a decisiones de vida básicas como elección libre de pareja, no forzar matrimonios, elección libre del número de hijos que se desean procrear, participación activa en la vida política, económica, cultural y social, entre muchos otros aspectos.

- La Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores de Edad, la Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, así como la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, son fruto de la preocupación de la comunidad internacional en su conjunto a efecto de erradicar el problema tan grave al que se enfrenta la mujer como resultado del ancestral trato desiguitario, subordinado y estereotipado que ha padecido, posicionándola como objeto sexual. Se determinan acciones de cooperación y coordinación entre las naciones a efecto de hacer frente al problema.
  
- Entre otras.

En lo que hace a la normatividad Nacional, el Estado ha sido constante en los últimos años en cuanto el reconocimiento de los derechos de la mujer, a manera de ejemplo se transcriben las normas más representativas:

➤ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 1.-**

.....

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**Artículo 3.-**

.....

(La educación que imparta el Estado)

a)-b).....

c). Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando junto con el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

.....

#### Artículo 4.-

El Varón y la mujer son iguales ante la Ley. ....

.....

### ➤ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.- Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o capacidades diferentes, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que esta Ley tutela.

La trasgresión a los principios y programas que la misma prevé será sancionada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las Leyes aplicables de las Entidades Federativas, que regulen esta materia.

Artículo 6.- La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

Artículo 17.- La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;
- II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;
- IV. Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;

- V. Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, y
- VI. Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

Artículo 22.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 23.- El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 29.- El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación.

Los programas que elaboren los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con visión de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, tomando en cuenta los criterios e instrumentos de la Política Nacional de igualdad en congruencia con los programas nacionales.

Artículo 46.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta ley, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

➤ **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación:**

Artículo 10.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres:

- I. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;

- II. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;
- III. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten, y
- IV. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas lo soliciten.

➤ **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:**

Artículo 2. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

Artículo 5.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

.....

VIII. Derechos Humanos de las Mujeres: Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia;

.....

Artículo 38.- El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género para:

- I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres;
- III. Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres;

- IV. Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género;
- V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas;
- VI. Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
- VII. Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida;
- VIII. Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;
- IX. Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia;
- X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres

- para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- XI. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres;
  - XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad, y
  - XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.

Artículo 52.- Las víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes:

- I. Ser tratada con respeto a su integridad y al ejercicio pleno de sus derechos;
- II. Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades;
- III. Recibir información veraz y suficiente que les permita decidir sobre las opciones de atención;
- IV. Contar con asesoría jurídica gratuita y expedita;
- V. Recibir información médica y psicológica;
- VI. Contar con un refugio, mientras lo necesite;
- VII. Ser valoradas y educadas libres de estereotipos de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, y

VIII. En los casos de violencia familiar, las mujeres que tengan hijas y/o hijos podrán acudir a los refugios con éstos.

➤ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República, en materia de equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, en los términos del Artículo Cuarto, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que esta Ley garantiza todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento.

Artículo 4.- El objeto general del Instituto es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de:

- Transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.

- Federalismo, en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios.
- Fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

➤ **Ley Federal del Trabajo:**

“Artículo 164.- Las mujeres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.”

En el ámbito local, se ha retomado también con interés el reconocimiento de la mujer en diversas normas, particularmente en nuestra Constitución Política Local, particularmente en su artículo 4 Bis B, así como el numeral 13. En leyes específicas en torno al tema contamos con la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, **Ley del Instituto Sinaloense de las Mujeres y el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**.

El reconocimiento de los derechos de la mujer en Sinaloa no se ha limitado a las leyes previamente señaladas,

sino que se ha extendido al resto del ordenamiento jurídico estatal, a grado tal, que la mayoría de las leyes recogen en sus contenidos algún derecho de los muchos que favorecen la dignidad de la mujer.

De lo analizado se desprende que el problema no radica en omisiones de carácter legislativo, puesto que leyes previsoras en este sentido, existen varias, el problema es de voluntades, de educación y de precisión presupuestal para atender el problema. Toca ahora al Estado hacer todo lo posible para cumplir puntualmente con las mujeres y sus derechos.

### **c.3) Las y los servidores públicos**

El Estado conlleva un proceso de legitimación constante. Este se logra cuando la ciudadanía percibe que dicha estructura funciona según sus expectativas y de acuerdo a la garantía del cúmulo de derechos reconocidos a ésta.

El Estado implica en el ámbito de la seguridad pública un referente importantísimo. En él descansa, hemos dicho, la posibilidad de que el particular desista de hacer justicia por propia mano y delegue dicha responsabilidad a las estructuras creadas previamente al seno del mismo.

Por tal motivo, el Estado se convierte para el ciudadano en el garante de sus derechos, al ente que tiene que exigir que la seguridad pública se haga realidad.

El derecho a castigar recae por tanto en el Estado y es éste quien al detentar tal atribución debe asegurarse de hacerlo de acuerdo al marco jurídico creado para tal efecto, dejando una sociedad satisfecha ante tal facultad. Por tanto prevención, control, investigación, juzgamiento de los delitos, así como emitir y aplicar las sanciones correspondientes, es una tarea que el Estado debe atender con la mayor de las premuras y apego a la legalidad a efecto de no dar paso a justicia por propia mano.

Cuando esto no se logra o se logra de manera parcial, se causa un descrédito social importante, pero cuando esa seguridad tampoco se logra para los propios integrantes de los órganos gubernamentales, la legitimación social del Estado simple y sencillamente no se da y la incertidumbre, la desconfianza y el miedo crece.

En efecto, en los últimos años, la ciudadanía en Sinaloa se ha percatado del alarmante incremento de agresiones

físicas y muerte a diversos servidores públicos, particularmente a los encargados del orden<sup>19</sup>.

Esta situación ha incidido en el abandono gradual de sus cargos particularmente por los integrantes de la policía estatal y municipal.

Si bien es cierto que las corporaciones policiacas tienen entre sus atribuciones el garantizar la seguridad pública, esto no es una excluyente para efecto de garantizarles a ellos dicha seguridad en el desarrollo de sus funciones. Recordemos que los derechos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplican a toda persona, incluyendo a quien en un momento dado se le encomienda la función de autoridad<sup>20</sup>.

El que los integrantes de la policía en el Estado estén renunciando a sus cargos es porque se sienten y saben vulnerables, porque la actividad policial se ha convertido en una labor de alto riesgo debido a una serie de fallas estructurales que es preciso señalar.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con el Periódico El Debate de fecha 3 de agosto de 2010, en el 2008 ascendieron a 112 elementos policiacos asesinados en el cumplimiento de su deber en el Estado. En el 2009 la cifra llegó a 55 elementos en todo el año, en tanto que de enero a agosto de 2010, el número de elementos asesinados ascendían a 60.

<sup>20</sup> Artículo 1º.

Los bajos salarios<sup>21</sup>, la carencia de estímulos al trabajo, las limitaciones en el rubro de la seguridad social<sup>22</sup>, inciden de manera directa en las actividades que realizan las corporaciones. Esta CEDH además, ha señalado ya en la Recomendación número 19/2008 algunas otras fallas que ha detectado en el caso de la policía en el Estado. Entre éstas encontramos la falta de equipo adecuado para su protección y defensa, así como fallas en la comunicación y coordinación policial.

Socialmente se puede reprochar a la propia autoridad sobre la violencia cuando ésta es incapaz de proteger a sus propios funcionarios. El clima de inseguridad ante estos hechos se acrecienta.

Urgen resultados. La autoridad debe darse a notar, generar en su ciudadanía confianza y seguridad pública. La sola presencia de las corporaciones policíacas debería ser el

---

<sup>21</sup> El Presidente de la República Mexicana Felipe Calderón Hinojosa, en discurso pronunciado en el marco del Diálogo por la Seguridad. Evaluación y Fortalecimiento el 25 de agosto de 2010, al referirse a las diversas policías municipales en el país aseguró: "...en muchos casos los policías municipales no son profesionales, casi 70 por ciento cursaron sólo educación básica, y 61 por ciento recibe un salario mensual menor a los cuatro mil pesos; además de que los recursos destinados a la seguridad son insuficientes".

<sup>22</sup> En este punto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su numeral 7 fracción XIV establece la necesidad de fortalecer el sistema de seguridad social de las policías y sus familiares.

factor que desencadenara esta sensación de seguridad, más no lo es.

Considera esta CEDH que la profesionalización de los cuerpos policiacos se torna conveniente y urgente. Las labores en este sentido, aunque constantes por parte del Instituto Estatal de Ciencias Penales y la Academia Regional de Seguridad Pública del Noroeste, no han sido suficientes. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública determina la necesidad de la carrera policial para toda la policía en el país, situación que debe ser atendida por cada entidad federativa y cada uno de los municipios.

La certificación de la policía es un proceso que en nuestro país ya se ha dado. La policía municipal de Chihuahua, logró la certificación que otorga CALEA (*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*).<sup>23</sup> Organismo privado estadounidense con reconocido prestigio internacional que realiza este tipo de evaluaciones a los cuerpos policiacos que lo requieren. Tal certificación también se obtuvo para la policía estatal de Coahuila dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública de dicho Estado.

---

<sup>23</sup> Consúltese: <http://www.calea.org/>

Al Consejo Nacional de Seguridad Pública en nuestro país es a quien corresponde de manera oficial el proceso de certificación de los cuerpos policiacos a través su Centro Nacional de Certificación y Acreditación, organismo que depende de manera inmediata del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con el numeral 16 fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.

Además de la capacitación se requiere dotar a los integrantes de los cuerpos policiacos de los instrumentos necesarios para hacer frente a su labor sin arriesgar innecesariamente su integridad física o su vida. La ley no les exige convertirse en mártires; por tanto, deben mínimamente contar con los instrumentos de trabajo básicos para proteger su integridad. Dotarlos de un ingreso digno y acorde con el servicio prestado, así como otorgarles seguridad social. Esta exigencia se deriva del artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que a la letra dice:

“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 igual forma, se establecerán sistemas de seguros 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 en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.”

Cuando esta serie de fallas se enfrenten y tomen medidas para abolirlas, tendremos una reducción significativa de la deserción de los integrantes de las fuerzas del orden, además se estará previniendo un enfrentamiento desventajoso de la autoridad ante la delincuencia, situación ésta que ha traído constantes bajas en nuestra policía.

#### **c.4) Las víctimas del delito ante la doble victimización**

Por años, la víctima del delito le ha tocado jugar un papel pasivo y secundario ante la maquinaria judicial. Su acción preponderante se ha centrado en hacer del conocimiento de la autoridad la conducta ilícita y aportar pruebas, importando

solamente sus derechos violentados para efecto de encuadrar la conducta delictiva al tipo penal.

La justicia pronta y expedita se ha vuelto una utopía al no existir término para conclusión de la integración y consignación de la averiguación previa en delitos no flagrantes. Y a pesar de la existencia de término para el proceso penal, la realidad nos muestra que la dilación es una constante no sólo en el ámbito penal, sino prácticamente todo proceso jurisdiccional.

La reparación del daño como una forma de reivindicarlo en el ejercicio de sus derechos violentados a través de la conducta reprochable penalmente, ha sido una figura que pocas veces se materializa y cumple con su cometido.

Estos dos aspectos (la justicia pronta y la reparación del daño) que constituyen las exigencias más imperiosas de las víctimas del delito, son de las fallas más recurrentes tanto en la procuración como en la impartición de justicia en Sinaloa y en el país entero.

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, define a las víctimas de la siguiente manera:

#### “A. Las víctimas de delitos

1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.”

Por su parte, la Ley de Protección a Víctimas de Delitos para el Estado de Sinaloa, define en su numeral 2do:

**“Víctima del delito:** Toda aquella persona que ha sufrido un daño material o moral en su persona o bienes, con motivo de la comisión de un delito;

**Víctima directa:** A la persona que como consecuencia de la realización de una conducta delictiva, sufre alteraciones

psíquicas o físicas, o lesiones que le provoquen la muerte o le produzcan algún tipo de incapacidad temporal o permanente;

**Víctima indirecta:** A la persona que dependiere económicamente de las víctimas directas.

**Ofendido por delito:** A la persona que conforme a la ley tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito;

.....”

Como puede apreciarse, nuestra Ley especializada local en la materia es mucho más específica al momento de definir las diversas categorías de personas que resultan agredidas o agraviadas por conductas conminadas con sanción, deriven éstas de particulares o de autoridades.

La violencia institucional o doble victimización también preocupa y ocupa a esta Comisión Estatal. A grado tal que se ha instaurado al seno de este órgano estatal un Programa de Atención a Víctimas y Ofendidos del Poder y del Delito ([www.victimasdeldelito.cedhsinaloa.org.mx](http://www.victimasdeldelito.cedhsinaloa.org.mx)), del cual deriva la Red de Atención Integral de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito que opera de manera coordinada con diversas Dependencias de gobierno del Estado, siendo éstas la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Salud, la

Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Administración y Finanzas, Sistema DIF Estatal, la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, el Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, el Instituto Sinaloense de las Mujeres y el Consejo Estatal de Seguridad Pública.

La tarea diaria de esta CEDH es conocer e investigar presuntas violaciones a derechos humanos perpetradas a supuestas víctimas del poder. Son nuestros quejosos, las personas que día a día se acercan a esta institución en búsqueda de atención a sus reclamos.

Institucionalmente estamos limitados por ley para conocer solamente de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades estatales y municipales. La violencia que genera violaciones a los derechos del otro derivada de acciones u omisiones entre particulares, no nos compete, pero sí nos preocupa.

De dicha violencia se encarga la justicia jurisdiccional (sea administrativa, penal, civil o de cualquier otra naturaleza). Pero no es inusual el caso de doble victimización cometida por

parte de las autoridades encargadas de prevenir los hechos violentos o de resarcir justicia.

Doble victimización ya que las víctimas del delito han padecido en su persona, bienes o derechos una agresión ilícita, pero a ello se suma otra agresión más de la misma naturaleza que en este caso proviene de una autoridad que de acuerdo con su encargo, debiera realizar lo encomendado por la norma para procurarle justicia y la restitución de sus derechos.

Dicha victimización puede materializarse de las más variadas formas, desde una prestación indebida del servicio público, inacción, negligencia, comisión de conductas delictivas, entre muchas otras maneras.

Particularmente, exhortamos a las autoridades encargadas de la procuración de justicia del Estado de Sinaloa a efecto de no convertir en un mero trámite y papeleo sin impacto positivo alguno para la víctima u ofendido del delito, la gestión de los apoyos a los que les da derecho la Ley de Protección a Víctimas de Delitos, ya que es recurrente la queja de la ciudadanía afectada por la comisión de conductas ilícitas de que no se les hace saber respecto de éstos derechos. Asegurando que aún y cuando aparece la firma de éstos en el

documento donde se hace constar el acto de darles a conocer sobre dichos apoyos por parte del representante social, firman sin estar enterados de tales contenidos.

La recomendación en este sentido va encaminada a conminar a la autoridad a evitar este tipo de fenómenos, de insertar su conducta en los márgenes dados por la norma y de centrar el respeto de los derechos del otro como parte cotidiana de su actividad gubernamental.

Esto solo podrá lograrse con el conocimiento de la norma, la selección adecuada del personal, la aplicación de sanciones previa determinación de responsabilidad y particularmente, en aplicar las disposiciones establecidas en la **Ley de Protección a Víctimas de Delitos para el Estado de Sinaloa**, en lo que toca a la procuración e impartición de justicia.

#### **c.5) Las personas privadas de su libertad**

Las personas que han cometido conductas contrarias a la norma, tipificadas como delito y que han sido sujetas a reproche legal por órganos jurisdiccionales competentes y respecto de las cuales ha recaído sentencia condenatoria, sólo

se le restringen los derechos que expresamente contempla tal resolución, persistiendo el resto de los derechos que como ser humano le corresponden de manera inherente.

A las personas privadas de su libertad, por tanto, aún en la circunstancia de estar cumpliendo una condena, deben garantizársele aquellos derechos no afectados por tal resolución, entre los que destacan el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal dentro de las prisiones, a la salud y en términos generales, a las condiciones mínimas de estancia en tales lugares.

*“...hoy en día es muy probable que ningún gobierno, ningún poder legislativo y ningún ayuntamiento se sienta orgulloso de sus prisiones. Las instituciones políticas parecen ser incapaces de disipar la vergüenza que acompaña al tema del encarcelamiento.”<sup>24</sup>*

En este contexto, la autoridad penitenciaria se encuentra obligada y le es exigible el preservar las condiciones adecuadas al interior de los penales para que las personas que llegan ahí logren la finalidad de la pena en nuestros días como lo es la reinserción social, pero salvaguardando en todo momento los derechos básicos ya anotados.

---

<sup>24</sup>SCHERRER, Sebastián. “La prisión en la teoría de la prevención integración”. En la experiencia del penitenciarismo contemporáneo. CNDH. México, 1995, p. 52.

Ahora bien, preocupa a esta CEDH que las omisiones en garantizar seguridad por parte de nuestras autoridades se manifiesten también de manera alarmante en situaciones donde se tiene a la población cautiva y que por tal motivo y dado a las medidas de seguridad que se supone deben imperar en estos lugares, debería resultar poco probable este tipo de hechos. Estamos hablando de las muertes y agresiones llevadas a cabo recientemente al interior de los penales del Estado.

Para el mes de agosto de 2010, se contabilizaban 55 homicidios acaecidos al interior de diferentes Penales en el Estado de Sinaloa<sup>25</sup>.

(El 11 de octubre de 2010, esta CEDH notificó la recomendación 36/2010 dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado sobre estos lamentables hechos).

Esta Comisión se ha manifestado exigiendo a la autoridad realizar las acciones que de acuerdo a la norma le competen a efecto de evitar situaciones como las ya expresadas y permitir la posibilidad de que en lo futuro no se vuelvan a presentar casos como esos.

---

<sup>25</sup> “Los homicidios evidencian falta de seguridad en los penales”. Nota periodística publicada el 9 de agosto de 2010 en el Periódico “El Debate”.

En este punto, la CEDH recomienda a las autoridades penitenciarias correspondientes atiendan las observaciones y recomendaciones que esta Comisión Estatal de manera conjunta o separada con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos les ha realizado, derivado de las visitas que de manera constante se han realizado a los centros penitenciarios estatales para conocer de manera directa la situación de seguridad y estancia que prevalecen es éstos, así como el respeto de los derechos humanos de la población cautiva.

Los resultados de tales visitas se han hecho públicos por parte de éstos órganos, por lo que su conocimiento y análisis para efecto de abatir tan grave problema, resulta imperioso.

Conmina también esta CEDH, considerar y aplicar las medidas de seguridad aprobadas al seno de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, a fin de fortalecer a los Centros Penitenciarios de mejoras continuas en torno a la seguridad de los internos.

Los fundamentos legales que sustentan los derechos de las personas privadas de su libertad las encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 18, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa

en sus numerales 4 Bis A, fracción II, 65 fracción XVIII y 104 fracción III Bis, así como el la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa, así como del resto de derechos reconocidos en el orden jurídico mexicano que no estén expresamente limitados por la sentencia condenatoria.

#### **d) El establecimiento de una Política Criminal**

Al ser la violencia, según la opinión de diversos expertos en el tema, de carácter multifactorial, los esfuerzos que se realicen para combatirla deben ser también con ese carácter a efecto de que se combatan las diferentes causas que provocan el delito, dando especial atención a la prevención de éste.

Esto sólo se logrará implementando una verdadera política criminal que sea aplicada por expertos en la materia y con los recursos adecuados.

Política criminal que implica la puesta en marcha por parte de las autoridades correspondientes, de una serie de acciones, planes, medidas e instrumentos que prevengan, frenen y controlen acciones antisociales e ilícitas.

La política criminal a instaurarse en un Estado Democrático de Derecho dista mucho a parecerse a la de un Estado que no guarda tal modelo (Estados despóticos o totalitarios), por lo que el Estado debe considerar este aspecto a efecto de cuidar no violentar derechos humanos en la aplicación de cualquier política gubernamental.

A pesar de lo que se piensa, las acciones del Estado en torno a la seguridad pública no implican dejar de lado el cuidado de una cultura de respeto a los derechos de las personas, particularmente en un Estado de Derecho donde una de las características esenciales es la protección de los derechos humanos y la instauración de los medios de protección para éstos.<sup>26</sup>

Por mucho tiempo, la gran mayoría de los gobiernos han centrado sus esfuerzos en combatir la delincuencia, pero una vez manifestada ésta, es decir, realizando acciones de represión, dejando de lado la prevención de las conductas violentas.

Al darse prioridad a la represión o control en lugar de la prevención, el Estado equivoca la estrategia de combate al delito. Solamente conociendo y combatiendo las causas generadores de las

---

<sup>26</sup> Como ejemplo de lo señalado, se cuenta ya a nivel federal desde el año 2005 (agosto 5), con el Programa Nacional de Derechos Humanos que conmina a toda autoridad federal, estatal y municipal a efecto de priorizar el respeto y protección de los derechos humanos en el país a través de acciones diversas en coordinación o de manera individual.

conductas violentas es que se podrá evitar que dichas conductas no deseadas se materialicen.

Por tanto, las acciones en materia de prevención delictiva en este sentido, son indispensables. El incremento de la actividad delictiva en el Estado, está directamente relacionado con la insuficiencia o fallas en materia de prevención del delito. Sabemos de los esfuerzos estatales en la materia (“Sinaloa con valores” y la capacitación policial por mencionar algunos), sin embargo no han sido suficientes para frenar el alza delictiva, por lo que conminamos a las autoridades correspondientes a replantear las estrategias y acciones en este sentido para mayor eficacia.

No pretende esta Comisión Estatal determinar cuáles acciones y/o medidas se deben establecer para efecto de generar la prevención que recomienda, pues no somos especialistas en el tema, por lo que solamente nos limitamos a conminar a la autoridad a tomar en consideración los argumentos planteados y acudir y sostenerse en verdaderos especialistas en el tema que delinee de manera profesional y especializada las acciones a implementar para afrontar el fenómeno de la inseguridad.

Creemos que la ayuda que puede aportar en este rubro la Criminología es invaluable.

Esta CEDH exhorta a que las medidas de prevención no se limiten y concreten a la prevención que de acuerdo con la doctrina genera la instauración de las sanciones (prevención especial y general), ya que como hemos precisado, al delincuente no lo detiene la posibilidad de recibir una sanción muy alta o muy grave, cuando sabe que la posibilidad de ser detenido y sujeto a proceso es ínfima.

Derivado de ello, parte de esas acciones a implementarse para efecto de no favorecer la perpetración de conductas ilícitas, deben enfocarse a generar también la seguridad y certeza jurídica que se traduzca en mayor eficacia de las autoridades de procuración y administración de justicia, sin dejar de lado la imperiosa necesidad de impulsar una debida cultura de la denuncia ciudadana.

Considera esta CEDH que la aplicación de medidas de prevención no penales como aquellas que si lo son, es un muy buen inicio.

Ante lo planteado, esta CEDH precisa necesario implementar de manera urgente verdaderas políticas criminales que coadyuven a detener este clima de violencia que estamos viviendo en Sinaloa. En este punto, esta Comisión Estatal recomienda atender las recomendaciones que en este sentido realice el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como las propuestas realizadas por la Organización de las Naciones Unidas

manifestadas a través de los diferentes Congresos para la prevención del delito y tratamiento del delincuente; de igual manera todas aquellas derivadas de los órganos de la Organización de Estados Americanos especializados en este rubro.

En materia de narcotráfico, específicamente, se tienen una serie de propuestas en materia de política criminal, cuya génesis encuentra sustento en el Noveno Congreso de las Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente llevado a cabo en El Cairo, Egipto del 29 de abril al 8 de mayo del año 2005. Congreso que generó la elaboración de un documento denominado “Convención de Viena sobre Narcotráfico” que contiene diversas medidas sugeridas por expertos en el tema de la política criminal, a efecto de combatir la delincuencia organizada y la delincuencia económica de ámbito nacional y trasnacional.

Especialmente ahora, cuando estamos presenciando la internacionalización de la violencia, es decir, cuando deja de ser un problema estrictamente nacional para rebasar fronteras y convertirse en un problema de la comunidad internacional en su conjunto.

Ahora bien, la internacionalización de la delincuencia organizada nos da margen para realizar una crítica a los intentos aislados de cada entidad federativa en México de enfrentar el problema. Así como se requiere de la comunidad internacional en su

conjunto para un frontal ataque contra la delincuencia organizada, así mismo se requiere de la acción conjunta y coordinada de todas y cada una de las entidades de la república mexicana, a la par con el Gobierno Federal para encontrar soluciones al fenómeno.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSION PROPOSITIVA**

Las proposiciones abarcan cuatro aspectos:

- A.) El conocimiento del fenómeno delictivo y de la seguridad pública.
- B.) La elaboración de una política policiaca.
- C.) La participación de los Ayuntamientos.
- D.) La ejecución de una auténtica política rehabilitadora en nuestros centros de reclusión.

#### **A). EL CONOCIMIENTO DEL FENOMENO DELICTIVO**

No se puede atacar lo que no se conoce. Ciertamente que el fenómeno delictivo es muy complejo. Pero no se trata de convertirnos todos los mexicanos o los sinaloenses en peritos en psiquiatría, psicología o hacernos sociólogos, antropólogos, criminólogos, etc., de la noche a la mañana.

El tema de la seguridad pública resulta complejo a la hora de dedicarle una exposición que intente dotado de unidad. Su complejidad emana, ciertamente, de la imprecisión de su concepto,

utilizado recientemente en nuestro derecho no siempre con el rigor requerido y, sobre todo, del hecho de que su estudio comparte aspectos subjetivos y aspectos objetivos que guardan entre sí estrecha relación.

La expresión "derecho a la seguridad" es una frase de contenido complejo, que ha cobrado actualidad y que está intentando sustituir al anterior concepto de "orden público", referido más bien a la potestad del Estado enderezada a garantizar la pacífica convivencia, al derecho que asiste a todo ciudadano a obtener, y hasta exigir, del propio Estado esa convivencia, derecho con el que se encuentra circunscrita, en mayor grado, aquella expresión.

Pero haciendo caso omiso a consideraciones de orden doctrinal sobre el tema, que poco importarían para el propósito que aquí nos hemos trazado, el llamado derecho a la seguridad debe ser contemplado desde un punto de vista descriptivo, es decir, tratando de desarrollar con la mayor claridad posible la totalidad del contenido que la expresión puede albergar.

En este sentido, el derecho a la seguridad pública es la resultante de la suma de algunos de los llamados derechos del hombre, posiblemente de los derechos tenidos como más necesarios para su subsistencia, como es el derecho a la vida, el derecho a la

inviolabilidad de la persona y del hogar y el derecho a la propiedad.

La seguridad está identificada con la capacidad de ofrecer a la población las garantías suficientes para hacer uso de los derechos fundamentales ya expresados y que aparecen previstos por nuestra Constitución.

Por eso es necesario que se estudie cómo influye el fenómeno delincriminal en nuestro medio, a efecto de poder otorgar esas garantías.

## **B). LA ELABORACION DE UNA POLITICA POLICIACA**

El llamado círculo vicioso de la corrupción, que a los ojos del ciudadano está vulnerando los cimientos del gobierno, los partidos y la política, origina un problema cuya solución no es tan difícil ni onerosa, pero que ha sido soslayada por los altos niveles del poder: el funcionamiento de la policía.

No es cosa de "renovación moral". Tampoco de declarar el asunto como prioridad presidencial o gubernamental. Requiere simplemente de asignaciones presupuestarias suficientes, de profesionalizar la función y de especializar las prácticas administrativas internas de los cuerpos policíacos y de los órganos

judiciales.

Las escuelas y universidades de México imparten cursos sobre administración hotelera, de hospitales o de aeropuertos, pero una función tan básica y de tanta importancia como la policiaca, no aparece recibir una atención similar.

La estructura actual de los órganos de seguridad y vigilancia en el país resulta ya insuficiente para prevenir y aclarar los hechos delictivos, lo que pone en evidencia que estamos viviendo una profunda crisis policial que ya no debe crecer.

Pero no es posible pedirle a un puñado de hombres que le garanticen la seguridad a una sociedad que a su vez no le garantiza a ellos las mínimas seguridades y prestaciones laborales para el buen desempeño de su labor.

En México es urgente y necesario una legislación que norme los derechos, obligaciones.

El policía carece por completo de defensa y justicia laborales. Se le exigen funciones, comportamiento y actitudes como militares de alta graduación, pero se les paga como al personal no especializado.

Está falto de las más mínimas prestaciones. No reciben, en la mayoría de los casos, servicio médico, seguro de vida y no existe ninguna política habitacional en su beneficio y el de sus familias.

Los policías viven un submundo laboral. No se sabe si son burócratas, empleados de confianza o paramilitares. No se les jubila, salvo algunas excepciones, ni en función de la edad ni de los años de servicios prestados.

Toda esta falta de definiciones provoca la mayor de las veces el tráfico de puestos y grados, comisiones, ascensos, premios y promociones; en muchas ocasiones tienen la obligación de comprar las refacciones de las patrullas, reparar el equipo cuando se deteriora y adquirir de su peculio los propios uniformes y hasta las armas.

Nuestros policías están desprovistos de profesionalización y de vocación por el servicio.

Nada obtendrán si no se les reconoce un mínimo de derechos laborales.

Sólo podremos tener en México una policía que vele auténticamente por el interés de la sociedad, si nos preocupamos por crear una clara y definida política policiaca.

También es necesario, para lograrlo, encauzar al joven por esta vocación de servicio.

### **C). LA PARTICIPACION DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Dado el carácter un tanto complejo de los problemas que presentan la incidencia y actividad delincuenciales y de la inseguridad pública, se hace necesaria la participación, cada día mayor, de los Ayuntamientos en la atención de estos fenómenos que están socavando a la sociedad mexicana.

La consecuencia inmediata es que el ciudadano, agobiado por esa crisis y conquistado ya definitivamente por una vida moderna más confortable, exige también, y además tiene pleno derecho en su exigencia, a un mayor bienestar en su hogar, en su trabajo y en su calle, y si antes permanecía insensible ante las posibles deficiencias de algunos servicios, como el de la seguridad, ahora su sentido crítico ha aumentado y no se contenta sino con la prestación larga y generosa de una serie de servicios públicos, que demanda en cantidad y calidad crecientes.

El recto criterio político y financiero exige que los ingresos de los Municipios sean suficientes para atender las funciones que por mandatos constitucionales tienen encomendadas.

Pero ya sabemos que la realidad es otra. Es conocido que diversas circunstancias han desbordado las posibilidades económicas de la mayoría de los Ayuntamientos, que viven condenados a una eterna pobreza y por lo tanto imposibilitados para atender a sus poblaciones con servicios mínimos.

Ya recordábamos que de todos los servicios públicos que tienen a su cargo los Ayuntamientos, el último, genéricamente señalado, es el de la seguridad pública. Pero en nuestros días, es el más necesario y el de mayor demanda prioritaria por las colectividades.

Es necesario, repetimos, ir creando en nuestro país el resurgimiento de una política policiaca. Carecemos de ella y debe de irse formando. No es tarea sencilla; exige una actuación lenta, pero incesante, la asesoría coordinada de especialistas en materias diversas, la participación de los ciudadanos de todos los sectores sociales y la inversión de fuertes cantidades de dinero.

Es urgente ponerlo un alto a la violencia y a la enorme incidencia de criminalidad y de delincuencia que está a punto de ahogarnos y de institucionalizarse casi a nivel nacional.

Los Ayuntamientos, frente a los gobiernos de los Estados y el de la Federación, parecen el ente menos adecuado por su

impotencia económica crónica y la insuficiente asistencia jurídica y técnica, además de los lastres que han venido arrastrando de tiempo inmemorial, pero por los espacios limitados de la división territorial de los municipios, por su contacto cercano con los vecinos y porque, en última instancia, ellos tienen la obligación primaria y originaria de prestarlo.

En estas condiciones, los Ayuntamientos deben de preocuparse por planificar debidamente los servicios de seguridad pública, vigilancia policiaca, reordenación y catalogación de las zonas, barrios y lugares complicados y conflictivos de sus territorios municipales.

No se trata de crear Ayuntamientos-gendarmes. Se trata de que los Ayuntamientos abandonen la inercia y hagan a un lado la falta de previsión de las conductas delincuenciales de los vecinos y de que no descuiden sus funciones públicas.

A la vista de los hechos actuales, cabe pensar que la realidad social se ha impuesto y ha marchado por delante de nuestras leyes, y que éstas han sido en absoluto inadecuadas a la situación, cuando es más cierto que los hechos criminológicos han sido y son debidos en buena parte a una falta de previsión, que apareja el olvido o el retraso del planeamiento, tan esencial para una convivencia pacífica.

Los Ayuntamientos deben ya de dejar de ver a las barandillas de policía como un negocio exclusivo para incrementar sus erarios y de prestar el servicio de seguridad pública, que se ha convertido en pública inseguridad, sin la forma y las garantías legales, atendiendo sólo a criterios particularísimos e insolidarios que con frecuencia desembocan en desencanto para los ciudadanos y en descrédito para la administración pública.

Por eso los Ayuntamientos, dándole prioridad al servicio de seguridad pública, deben de establecer casetas y módulos de vigilancia y de servicios urbanos elementales en los lugares más estratégicos de las ciudades y zonas rurales de sus municipios.

Los Ayuntamientos deben crear cuerpos policíacos municipales eficientes, con buenos salarios y prestaciones, debidamente uniformados y capacitados, fomentando la vocación en los vecinos para que estudien, previo examen de aptitud, en las academias estatales o municipales de policía.

## **D). EJECUCIÓN DE UNA AUTÉNTICA POLÍTICA REHABILITADORA EN NUESTROS CENTROS DE RECLUSIÓN**

No se puede ser bienhechor estando privado de la libertad y sintiendo los agujones del hambre propia y de la familia. Ningún deporte, actividad cultural o pedagógica podrá florecer, o cultivarse siquiera, si el hombre preso no desempeña un oficio, si no permanece ocupado y obteniendo un ingreso.

Existe mano de obra cautiva que con capacitación y adiestramiento, se puede convertir en mano de obra productiva. Una parte del ingreso, sin explotar a los reclusos, debe de ir a su bolsa y a la de su familia. Otra parte, para mejorar las instalaciones carcelarias, que les pueda significar a los internos mejores condiciones de vida y con mejores condiciones de vida que empiecen con un buen bocado al día, tendremos hombres auténticamente rehabilitados.

Dice el dicho que la ociosidad es la madre de todos los vicios. ¿Cómo pueden escapar a ellos los que, aparte de su ociosidad, son únicamente dueños de su libertad perdida?

Con base en lo expuesto anteriormente y al tener como marco el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que precisa como objetivo último en la entidad federativa la protección de

la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes, así como al artículo 4º Bis segundo párrafo, que afirma que los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculación a todos los poderes públicos, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa se permite formular a usted, señor Gobernador del Estado y señora y señores Presidentes Municipales, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Se valoren todas y cada una de las observaciones y consideraciones contenidas en el cuerpo de la presente resolución, a efecto de privilegiar el respeto de los derechos humanos de la población en general, particularmente en cuanto a propiciar condiciones reales de seguridad pública y el apego a la legalidad, principio al que todo servidor público en nuestro Estado se encuentra ineludiblemente vinculado y obligado.

**SEGUNDA.** Se giren instrucciones a quien corresponda a efecto de dar cumplimiento con los mandatos que exige el orden jurídico mexicano en torno a generar un clima de seguridad pública, de acuerdo con lo especificado en el cuerpo de la presente resolución.

**TERCERA.** Se implementen políticas públicas en lo individual y/o en coordinación con los tres niveles de gobierno, para efecto de eficientar, agilizar y sumar esfuerzos en torno a la problemática y hacerle frente de conformidad con los principios señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 21 a saber: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

**CUARTA.** Se intensifiquen las labores de inspección y en su caso sanción contra los servidores públicos que no atiendan sus obligaciones derivadas de la norma.

**QUINTA.** Se capacite a los servidores públicos competentes en torno a derechos humanos, particularmente en cuanto a seguridad pública se refiere, dándoles a conocer de las sanciones a que pueden hacerse acreedores por violentar la norma correspondiente.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado por el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas o prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, en atención a la eficacia directa que debemos garantizar a los derechos humanos y a la vinculación que como autoridades tenemos respecto de éstos, se les pide que en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación, se envíen a esta

Comisión Estatal dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

EL PRESIDENTE

DR. JUAN JOSÉ RÍOS ESTAVILLO