



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO  
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES  
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510  
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447  
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE  
COLMEX  
ICESI  
IIJ-UNAM  
INACIPE  
USMEX

## **Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos en el Estado de Jalisco (1995-2002)**

by

Marcos Pablo Moloeznik  
Universidad de Guadalajara  
[mmoloeznik@yahoo.es](mailto:mmoloeznik@yahoo.es)

### ***USMEX 2003-04 Working Paper Series***

Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

**ABSTRACT:** Este trabajo pretende llevar a cabo un análisis crítico sobre la seguridad pública, la justicia penal y los derechos humanos como política pública en el Estado de Jalisco, durante la gestión de los dos gobiernos de alternancia encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN). En particular, se centra en los asuntos críticos que ponen en entredicho la vigencia del Estado de Derecho, así como en la identificación de tendencias que condicionan el diseño y la ejecución de la denominada política criminal. Se trata de un caso subnacional, en el marco del pacto federal mexicano y de la transición a la democracia.

# Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos en el Estado de Jalisco (1995-2002)

By Marcos Pablo Moloeznik  
Universidad de Guadalajara

La presente investigación que se pone a consideración del lector, intenta dar cuenta de las Políticas Públicas que, en materia de Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos, se diseñaron y ejecutaron a lo largo de los dos gobiernos de alternancia que, a partir de 1995, conducen los destinos del Estado de Jalisco. En tanto que, a tal efecto, el trabajo se encuentra dividido en los siguientes cuatro bloques: (I) el marco normativo y doctrinario, en el que se introducen los conceptos básicos; (II) el análisis crítico de las políticas públicas sectoriales en la dimensión local, objeto de este estudio; (III) la identificación de tendencias que condicionan y comprometen estas funciones a cargo del estado; y (IV) un decálogo de recomendaciones de diseño e implementación de la Seguridad como Política Pública.

## ***I.- Breves consideraciones sobre el marco normativo y doctrinario***

La República Mexicana, en general, y el Estado de Jalisco, en particular, tienen -en sus respectivos ámbitos de competencia- la obligación de velar por la seguridad pública, la justicia penal y el respeto a los derechos fundamentales. De ahí que, en primer lugar, sea conveniente revisar cómo se concibe a estas políticas sectoriales.

### **Seguridad pública**

Así, el artículo 21 constitucional establece que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”<sup>1</sup> Por lo tanto, constituye una competencia concurrente o responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno. En cuanto a su concepción, el ordenamiento jurídico mexicano la define como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.<sup>2</sup>

### **Justicia penal**

El mismo artículo 21 de la Ley Suprema de la Nación distingue dos tipos de órganos para dar respuesta a la *vindicta pública*: por un lado, el de administración de justicia, al determinar que “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.”; y, por el otro, el de procuración de justicia, al fijar que “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.” Mientras aquél se deposita en el Poder Judicial, éste se encuentra integrado al Poder Ejecutivo y, por lo mismo, carece

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2003.

<sup>2</sup> Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, el 11 de diciembre de 1995.

de autonomía;<sup>3</sup> aunque en virtud de su marco normativo se arroga, simultáneamente, la representación de los intereses estatales y sociales.<sup>4</sup>

### **Derechos humanos**

No sólo el sistema judicial, en sus dos vertientes, ejerce su manto protector sobre los derechos fundamentales; para vigilar su observancia y respeto, existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos que nace como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el 6 de junio de 1990. Aunque, posteriormente, el 28 de enero de 1992, se introduce una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionarse el apartado B al artículo 102 constitucional, que contempla la creación de organismos de protección de los Derechos Humanos “...los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”, que alejan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a sus pares estatales del Poder Ejecutivo.

### **Control penal y administrativo**

Cabe destacar que, para el eficaz y eficiente desempeño de estas funciones sustantivas del Estado, el poder público dispone tanto de instituciones de control penal, como de control administrativo.<sup>5</sup> Aquél se relaciona con el diseño de una *política criminal* que determine las causas de la delincuencia y de las conductas antisociales, así como los medios para evitarlas o, en su defecto, abatirlas; desde la prevención, disuasión, investigación, resolución y tipificación de delitos hasta la sanción de los mismos y la reparación a las víctimas de los delitos. Mientras que el denominado *control administrativo* se vincula más con el aspecto funcional de las instituciones, lo que implica el análisis de los procesos de delegación y regulación, visión y misión organizacionales, respuesta burocrática, desarrollo del capital humano, manejo de incentivos al personal y medidas para combatir la corrupción.

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2002, primera sección, Artículos 1 y 67

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2002, Artículo 4 y Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006; en, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2002, segunda sección página 107.

<sup>5</sup> Para mayores detalles; ver, Patricia Rosas Chávez, “La seguridad como política pública”; en, Marcos Pablo Moloeznik <Coordinador> *Alternativas de Políticas Públicas*, Seguridad Pública, Universidad de Guadalajara, 1997, páginas 7 y 8.

## **II. Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos en el Estado de Jalisco, 1995-2002**

En este marco se inserta Jalisco, entidad federativa enclavada en el corazón del occidente de México, con una superficie territorial de 80,137.06 km<sup>2</sup> y una población de casi 6 millones y medio de habitantes; <sup>6</sup> que en 1995 experimenta un proceso de tránsito a la democracia, con el arribo al poder del primer gobierno de alternancia en su historia política, encabezado por Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2000) del Partido Acción Nacional (PAN) y que tiene su continuación con la gestión de Francisco Javier Ramírez Acuña, actual gobernador surgido de las filas del mismo instituto político.

No obstante este proceso de alternancia gubernamental, a continuación se intentará demostrar que la situación en materia de seguridad pública, justicia penal y derechos humanos revela la incapacidad de gobierno como "...el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones..." <sup>7</sup>

### **2.1. El fenómeno delictivo**

**La dinámica de la delincuencia impone un diagnóstico sobre la magnitud y la naturaleza del crimen.**

**Estado de Jalisco  
Delitos seleccionados**

<b>Tipos delictivos</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Robo de vehículos	9,659	10,307	15,876	18,661	19,904	16,264	14,705	15,455	10,721	13,402
Robo a casa habitación	4,319	4,131	5,358	6,518	6,120	ND	5,400	5,533	6,345	6,013
Robo a negocios	5,632	5,257	6,649	7,748	6,585	5,405	5,637	5,708	6,931	7,332
Robo de mercancía transportes	7	34	224	317	747	860	761	ND	719	893
Robo a bancos	15	26	69	81	55	39	50	12	6	18
Secuestros	42	39	55	45	112	49	32	6	16	14
Total de delitos denunciados	70,677	73,722	85,701	96,791	91,312	84,328	82,468	85,984	ND	ND

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Ejecutivo, *Informes Anuales de Gobierno*, 1994-2003.

**Estado de Jalisco  
Posible hechos denunciados de los fueros federal y común  
(Cifras absolutas y tasas por cada 1,000 habitantes)**

<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Tasa</b>	<b>Fuero federal</b>	<b>Fuero común</b>
1997	104,853	16.82	4,421 (0.71)	100,432 (16.11)

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, 2001.

<sup>7</sup> Yehezkel Dror, "La capacidad de gobernar" (*Informe al Club de Roma*), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, página 39.

1998	86,607	13.68	4,895 (0.77)	81,712 (12.91)
1999	87,292	13.58	4,824 (0.75)	82,468 (12.83)
2000	90,301	13.85	4,317 (0.66)	85,984 (13.19)
2001	99,957	15.13	5,052 (0.76)	94,905 (14.36)

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo Segundo Informe de Gobierno*, México, 1º septiembre de 2002, página 419

De esta manera, Jalisco se ubica en cuarto lugar nacional si se consideran las cifras absolutas de total de delitos denunciados, pero en décima tercera posición si se parte de comparar la tasa por cada 1,000 habitantes; sin embargo, ambas tasas se encuentran por encima de la media nacional que para el año 2001 fueron de 0.73 y 14.24, respectivamente.

**Estados seleccionados**  
**Posible hechos denunciados de los fueros federal y común, año 2001**  
**(Cifras absolutas y tasas por cada 1,000 habitantes)**

Estado	Total	Tasa	Fuero federal	Fuero común
México (15.66)	214,379	16.03	4,899 (0.37)	209,480
Distrito Federal (19.42)	187,157	21.20	15,688 (1.78)	171,469
Baja California (43.22)	114,761	46.89	8,997 (3.68)	105,764
<b>Jalisco</b>	<b>99,957</b>	<b>15.13</b>	<b>5,052 (0.76)</b>	<b>94,905 (14.36)</b>
Chihuahua	64,284	20.62	2,674 (0.86)	61,610 (19.76)
Nuevo León	63,512	16.17	1,625 (0.41)	61,887 (15.76)
Puebla	61,560	11.78	1,796 (0.34)	59,764 (11.44)
Veracruz	60,996	8.52	2,158 (0.30)	58,838 (8.22)
Tamaulipas	48,509	17.45	2,557 (0.92)	45,952 (16.53)
Yucatán	43,703	25.69	651 (0.38)	43,052 (25.31)

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo Segundo Informe de Gobierno*, México, 1º septiembre de 2002, páginas 418-421; el subrayado es nuestro.

Durante el año 2000, de las 32 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, los siguientes 13 se consideran como de alta incidencia delictiva: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán.<sup>8</sup> Coincide en parte con esta apreciación el mapa delictivo del país elaborado por la Policía Federal Preventiva, que identifica las 15 zonas prioritarias de mayor incidencia delictiva en el país, entre las que se incluye a la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), conformada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.<sup>9</sup>

En cuanto a los delitos del *fuero común* que llegan a conocimiento de las autoridades en Jalisco, los de mayor peso son el robo en todas sus modalidades (ver; Cuadro Jalisco, Delitos Seleccionados); seguido por el rubro de lesiones y daños en propiedad ajena; y de los delitos del *fuero federal*, destacan las denuncias por delitos contra la salud,

<sup>8</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006; en, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2003, primera sección, página 15.

<sup>9</sup> Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, Área de Orden y Respeto, México, 1º de septiembre de 2001.

seguidas por delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.<sup>10</sup> Esto significa que, de los delitos denunciados en Jalisco, la mayoría son de carácter patrimonial o relacionados con la producción, tráfico, distribución, venta y consumo de enervantes y drogas. Aunque, como se verá más adelante, la mayoría de los delitos que se cometen en la entidad no son denunciados.

Tampoco se puede confiar en las estadísticas criminales, puesto que se presentan marcadas diferencias entre las fuentes responsables de las bases de datos de incidencia delictiva; en particular, interesa destacar que desde la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social en Jalisco hace casi cuatro años, las cifras que presenta su Dirección General de Política Criminal son sensiblemente más bajas que las que hacen públicas las dependencias federales y las organizaciones no gubernamentales. Esto explica que se haya optado por la rendición de cuentas del titular del Poder Ejecutivo de la Federación, por considerarse que presentan mayor grado de confiabilidad que las del gobierno estatal.

## 2.2. Asuntos críticos

De diversas encuestas y sondeos de opinión se desprende que la inseguridad pública o, mejor dicho, el sentimiento de indefensión entre la población, reconozca en la seguridad pública la principal preocupación.<sup>11</sup> Se trata de aspectos tales como la inseguridad, impunidad, ineficiencia, injusticia y corrupción, que en un estudio prospectivo son identificados como “Asuntos críticos de cuya solución depende el posicionamiento de Jalisco como un estado competitivo y con calidad”;<sup>12</sup> por lo que vale la pena detenerse en su análisis.

### Corrupción

De conformidad con una encuesta a cargo de una reconocida organización no gubernamental, Jalisco ocupa el quinto lugar en percepción de la corrupción, de las 32 entidades federativas.

**Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno  
(Índice de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa)**

Posición	Entidad	ICBG
32	Distrito Federal	22.6
31	Estado de México	17.0
30	Guerrero	13.4
29	Puebla	12.1
<b>28</b>	<b>Jalisco</b>	<b>11.6</b>
27	Michoacán	10.3
26	Durango	8.9
25	Tabasco	8.5
24	Querétaro	8.1
23	Veracruz	7.9

<sup>10</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, Informes anuales, Guadalajara, años varios y Programa Nacional de Seguridad Pública, 2003, páginas 31 y 32.

<sup>11</sup> Cabe destacar que los resultados de todas las encuestas y sondeos de opinión de los últimos cinco años, colocan a la inseguridad pública como la principal preocupación ciudadana, incluso por encima del empleo y la educación.

<sup>12</sup> Jalisco a Futuro (Construyendo el porvenir 1999-2025), Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, septiembre de 1999, página 115.

	Promedio Nacional	10.6
--	-------------------	------

Fuente: Transparencia Mexicana; en; <http://www.probidad.org/regional/bibliografia/2001/010.html>; el subrayado es nuestro.

Esto se refleja en el elevado porcentaje de efectivos de los cuerpos de seguridad pública de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) que, en su mayoría, son separados de las filas por cometer o participar en actos de corrupción.

#### Bajas en cuerpos policíacos durante 2001-2002

Corporación	Plazas	Bajas	Porcentaje
Policía de Guadalajara	3,033	505	16.65
Policía de Zapopan	1,875	402	21.44
Policía de Tlaquepaque	650	155	23.85
Policía de Tonalá	530	311	58.68
<i>Total</i>	<i>6,088</i>	<i>1,373</i>	<i>22.55</i>

Fuente: Direcciones Generales de Seguridad Pública de la ZMG, septiembre de 2002.

De ahí que, ante la pregunta, *¿qué debe de hacer el gobierno del Estado para lograr disminuir seriamente la delincuencia?*, uno de cada tres jaliscienses entrevistados, plantea la necesidad de combatir la corrupción en las corporaciones policíacas (31%).<sup>13</sup>

#### Quejas por presuntos actos de corrupción (Dependencias más denunciadas)

Dependencia	Número de quejas
Secretaría de Vialidad y Transporte	221
Procuraduría General de Justicia del Estado	108
Secretaría de Educación del Estado	95
Secretaría de Seguridad Pública	70

Fuente: Contraloría del Estado, Tercer Informe de Avances del Programa “Jalisco Unido contra la Corrupción”, 21 de enero de 2003; en, <http://www.jalisco.gob.mx>

Incluso, en un reciente programa anticorrupción a iniciativa del propio Poder Ejecutivo de Jalisco, el personal operativo de la Secretaría de Vialidad, los policías investigadores y los elementos de la policía estatal preventiva, aparecen en las estadísticas como los servidores públicos contra los cuales se presenta el mayor número de quejas por presuntos actos de corrupción. Paradójicamente, los responsables de la seguridad pública y la investigación de los delitos se erigen en los principales señalados por corrupción.

#### Impunidad

Al flagelo de la corrupción se suma la incapacidad de gobierno que se pone de manifiesto en el elevado índice de impunidad promedio en las actuaciones de los órganos de procuración de justicia.

Tan sólo para ilustrar sobre el particular, se presentan las cifras oficiales de robo de vehículos para el año 2002, que arrojan los siguientes resultados en las actuaciones del

<sup>13</sup> Berumen y Asociados, Encuesta de Opinión para la integración del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, agosto de 2001.

ministerio público estatal:

### Robo y Recuperación de Vehículos, Jalisco, 2002

Vehículos robados 9,125	Vehículos recuperados 4,067	Vehículos no recuperados 5,058 (55.4%)
----------------------------	--------------------------------	---

Fuente: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Francisco Javier Ramírez Acuña, Segundo Informe de Gobierno, Guadalajara, 1° de febrero de 2003.

De la misma manera sólo se recupera el 23.08% de la mercancía robada de vehículos de carga pesada.<sup>14</sup>

Situación que es demostrada por una reciente investigación, de la que se desprende que el índice de impunidad promedio en Jalisco es de 93% y que la Procuraduría General de Justicia del Estado ni siquiera tiene la capacidad para dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión, ya que se incumple con prácticamente el 45% de las mismas.

### Impunidad, año 1999 (entidades federativas seleccionadas)

	Desempeño institucional	Cumplimiento órdenes aprehensión	Impunidad promedio
Media nacional	48.89	25	89.20
Aguascalientes	53.70	34.67	83.16
Coahuila	70.35	42.61	75.69
Colima	57.75	29.16	71.81
Distrito Federal	31.39	N.D.	81.58
Guanajuato	60.06	37.62	86.15
<b>Jalisco</b>	<b>57.77</b>	<b>55.14</b>	<b>93.00</b>
Michoacán	41.69	15.05	80.83
Nayarit	79.91	N.D.	64.64
Nuevo León	41.25	26.15	85.44
Querétaro	51.97	18.76	73.53
Sinaloa	36.74	14.48	84.12

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); ver, Guillermo Zepeda Lecuona, "Las cifras de la impunidad" <La procuración de justicia penal en México>, Revista Renglones, ITESO, Tlaquepaque, Número 51, "La seguridad asignatura pendiente", páginas 66 y 67.

Todo ello lleva a concluir que en Jalisco "el crimen sí paga"; o, dicho en otros términos, que *la impunidad puede ser considerada como el principal factor criminógeno*, puesto que los delincuentes han tomado conciencia del bajo nivel de probabilidad de ser sancionados. Y si bien la responsabilidad recae fundamentalmente en el Ministerio Público, no debe soslayarse el desempeño de los jueces en materia penal, así como la actuación de los policías preventivos.

Sin embargo, la magnitud de la impunidad es mayor si se tiene en cuenta que la mayoría de los delitos cometidos no llegan a conocimiento de las autoridades: por ejemplo, durante el primer semestre del año 2002, en la República Mexicana tan sólo 17 de cada 100 delitos fueron denunciados, como se desprende de los resultados de una encuesta

<sup>14</sup> Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, Robo de vehículos de carga pesada, Guadalajara, 2003.



nacional.<sup>15</sup> En el caso de Jalisco se estima que aproximadamente el 80% de los delitos cometidos no se denuncian.<sup>16</sup>

### Justicia como asignatura pendiente

En el cuarto mandamiento del abogado puede leerse: “Tu deber es luchar por el derecho pero el día en que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia” <...> “El derecho no es un fin sino un medio. En la escala de los valores no aparece el derecho. Aparece, en cambio, la justicia, que es un fin en sí y respecto de la cual el derecho es tan sólo un medio de acceso. La lucha debe ser, pues, la lucha por la justicia” <...> “Los asuntos no se dividen en chicos o grandes, sino en justos e injustos”.

<sup>17</sup> Por ende, la justicia, como valor y fin en sí mismo, es a lo que debería aspirar toda comunidad organizada que se precie de serlo. En contraste, Jalisco presenta una situación de bajo o pobre desempeño de la institución encargada de administrar justicia, bajo cualquiera de los tres indicadores contemplados y en comparación con otros estados del país:

#### Desempeño del Poder Judicial (entidades federativas seleccionadas)

	Calidad profesional	Calidad de las resoluciones	Imparcialidad de los jueces
Aguascalientes	6.46	8.00	8.10
Guanajuato	5.58	6.36	6.00
Nuevo León	5.52	6.46	6.60
Querétaro	5.52	6.58	6.36
Coahuila	5.50	7.02	6.78
<b>Jalisco</b>	<b>4.46</b>	<b>5.32</b>	<b>6.22</b>

Fuente: Estudio sobre el desempeño del Poder Judicial, a cargo del Banco Mundial, la agrupación civil UNETE, el Consejo Coordinador Empresarial, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, marzo 2003; el subrayado es nuestro.

Se trata del Poder Judicial, en tanto responsable de velar por la justicia en Jalisco y que, por mandato del Artículo 56 de la Constitución Política local, se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia (STJ) y en el Consejo General del Poder Judicial.

Lamentablemente, los siguientes hechos contrastan con el espíritu de la reforma judicial de 1997 en Jalisco:<sup>18</sup>

- A principios de noviembre de 2001 una investigación independiente demuestra que los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco pagan 5 veces menos impuestos de lo que deberían.
- A fines de marzo de 2002, de manera totalmente discrecional, los 28 magistrados del máximo órgano de administración de justicia se reparten casi

<sup>15</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas, México, 2003.

<sup>16</sup> Marcos Pablo Moloeznik, Estudio Básico sobre Seguridad Pública; en, Jalisco a Futuro (Construyendo el porvenir 1999-2025), Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, julio de 1999

<sup>17</sup> Eduardo J. Couture, “Los Mandamientos del Abogado”, Miguel Angel Porrúa, México, 1992, página 18

<sup>18</sup> Información publicada en los medios impresos de Guadalajara; en particular, Periódico El Informador.

seis millones de pesos, debido a un “excedente presupuestal”. Cabe señalar que con dicha cantidad se pudo haber equipado en su totalidad 37 juzgados o pagar el sueldo de doce empleados que se desempeñan en un juzgado durante cuatro años y cuatro meses.

- A fines de enero de 2003, los mismos funcionarios de primer nivel aprueban incrementos salariales de 60% para ellos mismos, y de tan sólo el 4% para el resto del personal, reproduciendo en el Poder Judicial las abismales diferencias de ingreso que presenta la sociedad mexicana.

Probablemente, esto responda a que la mayoría de quienes integran los altos cargos de la judicatura en Jalisco no obtuvieron su nombramiento por concurso público u oposición; por el contrario, negociaciones de naturaleza político-partidista no garantizan que sea el personal más idóneo el que encabece los órganos responsables de velar por la justicia en la entidad. De ahí que no sorprenda que el hasta hace poco Presidente del STJ se haya acogido a una licencia para integrarse a la fórmula del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que contendrá por la Presidencia Municipal de Guadalajara, en calidad de síndico:

Mesa Directiva 2002-2003 de la Asociación de Abogados “**Mtro. Gilberto Ernesto Garabito García**”, se complace con la atinada nominación por parte del Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de Guadalajara, **Lic. Jorge Arana Arana**, por incluir como candidato a **Síndico** en su planilla a favor del Presidente Honorario de nuestra Asociación de Profesionistas del Derecho.

Fuente: Inserción pagada, Periódico Público, Guadalajara, lunes 19 de mayo 2003, página 34; subrayado en el original.

El desempeño de los jueces y magistrados se refleja, en materia penal, en la situación de la población penitenciaria estatal, cuya abrumadora mayoría son procesados en espera de sentencia.<sup>19</sup> Por lo que a esta altura conviene preguntarse sobre la calidad moral de aquellos en quienes se deposita esa cosa casi sagrada que es la justicia que, a la luz de sus actuaciones, continúa siendo una asignatura pendiente.

### **Crisis de liderazgo y capital humano**

De la misma forma, los últimos años son testigos de una crisis en la conducción de las instituciones a cargo de la seguridad pública y la procuración de justicia en Jalisco. Ello es así porque el personal jerárquico no responde al perfil que demanda tan delicado encargo; esto explica, por ejemplo, el elevado grado de rotación de los procuradores en Jalisco durante la gestión de Alberto Cárdenas Jiménez: cinco titulares del Ministerio Público estatal. Tratándose de la seguridad pública, el desfile de cuatro subsecretarios de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, dependientes de la Secretaría General de Gobierno; y, posteriormente, tres al frente de la Secretaría de Seguridad, no reflejan precisamente una verdadera preocupación por resolver el flagelo de la delincuencia. Por ejemplo, de los diez directores generales desde su creación hasta el año 2000, incluyendo el coordinador de asesores, sólo cuatro reúnen los requisitos necesarios para la eficacia gubernamental.

---

<sup>19</sup> Dirección General de Prevención y Readaptación Social (DIGPRES), Guadalajara, mayo 2003; por ejemplo, los dos principales centros de readaptación social de Jalisco, el Reclusorio Preventivo de Guadalajara y el Centro de Readaptación Social, albergan 3,475 y 2,849 procesados, frente a sólo 862 y 53 sentenciados, respectivamente.

Esta situación crítica en el nivel de conducción que se reproduce en las principales Direcciones Generales de Seguridad Pública de la ZMG genera un desgaste y una animadversión hacia el gobierno del PAN entre los miembros de las corporaciones policiales, agentes de ministerio público, actuarios y policías investigadores; la ausencia de motivación, el cinismo y el “dejar hacer, dejar pasar”, se han adueñado peligrosamente de los recursos humanos a cargo de la prevención, disuasión y persecución de los delitos en la entidad. Al mismo tiempo, la sociedad civil desconfía notoriamente de los funcionarios públicos cuya imagen ante la sociedad es negativa.<sup>20</sup>

### **Derechos humanos**

Hace una década se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, por lo que vale la pena hacer un alto en el camino y rescatar la memoria histórica:

- Génesis: en 1992 y en cumplimiento del mandato constitucional, el entonces gobernador interino, Carlos Rivera Aceves, encomienda a una Comisión Redactora una Iniciativa de Ley para crear el organismo protector de los derechos humanos en Jalisco. Una vez finalizados los trabajos se presentan dos propuestas diferentes: a) la de mayoría, partidaria de un sistema integral de protección de los derechos fundamentales y b) la minoritaria, que opta por un organismo creado a imagen y semejanza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con la emergencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) el 23 de febrero de 1993. De aquella sólo se considera introducir un catálogo o declaración de derechos humanos que se plasma en el Artículo 4º de la Constitución Política de Jalisco; así como, de manera parcial, se afecta la figura del Ministerio Público, que a partir de la reforma constitucional local de 1997, a) obliga a que el Congreso ratifique al Procurador General de Justicia y b) crea el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, como organismo público descentralizado, y sustrae al Ministerio Público de los servicios periciales y forenses, que pasan a ser de la competencia del flamante Instituto. Adicionalmente, se toma en consideración la recomendación de reformar el Poder Judicial, aunque limitándose a la emergencia del Consejo General del mismo, cuya composición responde a negociaciones entre los partidos políticos.
- Desarrollo institucional: puede dividirse en tres etapas o cortes temporales, la inicial, la de reafirmación de los derechos humanos en Jalisco y la de compromiso por la consolidación, bajo la actual conducción.

*Inicios:* durante la etapa fundacional, se establece la plataforma normativa, organizacional, financiera, administrativa, humana y tecnológica de la CEDHJ; con un sesgo marcadamente formalista, que se refleja en el elevado número de recomendaciones. Otros aspectos dignos de mención son: a) *la generación de doctrina en materia de Derechos Humanos* que, ante vacíos o lagunas jurídicas en el ámbito local, dota de contenido y consecuencias jurídicas a los derechos fundamentales; b) *el establecimiento del marco procesal en las actuaciones* del organismo protector de los derechos humanos en Jalisco, es decir, la normatividad a la que el personal de la

---

<sup>20</sup> Cualquiera sea la encuesta consultada, instituciones tales como la policía y el sistema judicial presentan bajos índices de confianza ciudadana que, en el caso de Jalisco, se encuentran por debajo del 30% en promedio de las personas entrevistadas.

CEDHJ debe ajustar sus esquemas de trabajo; comenzando por el propio Reglamento Interior de Trabajo; c) hasta el recurso -por primera vez en el devenir histórico jalisciense- de instrumentos jurídicos internacionales y la generación de estudios inexistentes en materia de derechos humanos.

En síntesis, el principal aporte de la CEDHJ en sus primeros años de existencia, descansa en que los derechos humanos en Jalisco atraviesan un proceso de transición del plano de lo etéreo, ideal y ambiguo, a lo concreto en la dimensión jurídica o, lo que es lo mismo, a convertirse en verdaderas instituciones normativas a respetarse y con consecuencias o efectos para todo aquél que las quebrante o transgreda.

*Reafirmación de los Derechos Humanos en Jalisco:* coincide con la llegada de María Guadalupe Morfín Otero, a lo largo del primer gobierno de alternancia, y con las siguientes características esenciales: a) *se logra guardar una sana distancia del poder público* y conducir a la CEDHJ por el recto camino de la imparcialidad y autonomía; ya que la gestión responde a *la idea-fuerza de contrapeso al poder*; b) la orientación comprometida de la CEDHJ como el ámbito de defensa de la dignidad humana de los sectores más vulnerables de la población, de los olvidados y de los sin voz; c) la creciente importancia concedida a la ingrata pero vitalmente necesaria labor de seguimiento, bajo un enfoque de nuevo cuño basado en mayor comprobación del cumplimiento de recomendaciones; d) la atención especial a *la conciliación como forma de resolver las quejas*, en contraste con la concepción y praxis de su antecesor.

*Compromiso por la consolidación:* se ve precedida por un interregno del 28 de abril de 2001 hasta el 1° de agosto de 2002, inclusive; es decir 15 meses en los que la CEDHJ carece de presidente, ya que esta situación es funcional al gobernador Ramírez Acuña, que no recibe presiones por violaciones a los derechos fundamentales protagonizadas por dependencias del Poder Ejecutivo. Esta última etapa se caracteriza por la legitimidad de origen de su titular que, por primera vez, es designado por el Congreso. En tanto su objetivo es: a) *coadyuvar a que la CEDHJ se erija en factor de equilibrio en la relación entre el poder público y la sociedad civil*; b) *porque se intenta consolidar una década de lucha por la vigencia de los derechos humanos en Jalisco.*

**Autoridades más frecuentemente señaladas  
por presuntas violaciones a los derechos humanos**

	Año 2001	Año 2002
<b>Procuraduría General de Justicia del Estado</b>	<b>813</b>	<b>839</b>
<b>Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara</b>	<b>343</b>	<b>370</b>
<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	<b>208</b>	<b>265</b>
Secretaría de Educación del Estado	141	167
Delegación del IMSS	131	145
Dirección de Seguridad Pública de Zapopan	129	156
Poder Judicial del Estado	117	89
Dirección de Seguridad Pública de Tlaquepaque	115	137
H. Ayuntamiento de Guadalajara	108	136
Dirección de Seguridad Pública de Puerto Vallarta	98	70
Secretaría de Vialidad y Transporte	80	88
Dirección de Seguridad Pública de Tonalá	68	78

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, base de datos años 2002 y 2003; el subrayado es nuestro.

Los principales violadores de los derechos fundamentales en Jalisco desde hace una década son los órganos de procuración de justicia y seguridad pública, tal como puede apreciarse para los últimos dos años como autoridades más señaladas por presuntas transgresiones a los derechos básicos.

En todo caso, para la CEDHJ, cualquiera sea (n) la causa (s) que explica (n) el incremento cuantitativo de las quejas, éstas pueden interpretarse como *el reflejo del nivel de desencuentro entre la sociedad y la autoridad*, puesto que en el trabajo diario de la CEDHJ se sigue el pulso del estado de salud que guarda la administración pública en la entidad. Y si bien las estadísticas del propio *ombudsman* local demuestran que la violación de los derechos humanos goza de buena salud en Jalisco, lo cierto es que la presencia de la CEDHJ contribuye a que esta situación no escape al control del estado.

### **III. Tendencias**

La sumatoria de la magnitud del delito en Jalisco; la percepción ciudadana de indefensión social; los asuntos críticos analizados, incluyendo la incapacidad gubernamental, ponen de relieve que durante ambos gobiernos de alternancia en Jalisco la situación en los ámbitos de la seguridad pública, la justicia penal y los derechos humanos se mantiene incólume. Este panorama del caso Jalisco puede y debe enriquecerse con tendencias que suelen condicionar el diseño y la ejecución de las políticas públicas en la materia, y que se presentan a continuación:

- *Mayor injerencia del centro:* El debate entre el federalismo formal, consagrado constitucionalmente, y el centralismo real, también se hace presente en esa competencia concurrente que es la seguridad pública y que se corresponde con un modelo policial descentralizado en el que coexisten policías federales, estatales y municipales. Jalisco no escapa a esta tensión permanente porque con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995, con el objeto de coadyuvar a la coordinación de esfuerzos en la materia, es el gobierno central el que asigna recursos y toma las principales decisiones que afectan a esta política sectorial. Asimismo, la estandarización de la masa crítica humana en los ámbitos del sistema judicial y policial, imponen un mayor intervencionismo del gobierno federal sobre las entidades federativas y los municipios, a los que se obliga a ajustarse a los indicadores construidos desde el centro del país. Se considera que esta tendencia persistirá en el futuro, en especial a la luz de la consolidación del SNSP y sus instrumentos.

No obstante esta tendencia centralista, desde la creación del SNSP, el Estado de Jalisco ha sido de las entidades federativas más favorecidos, a la luz del monto de los recursos asignados por la Federación:

**Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal por destinatario - Resultado de la aplicación de la fórmula de distribución por entidad federativa (en pesos mexicanos)**

<b>Entidades</b>	<b>Total 2000</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total 2003</b>	<b>Porcentaje</b>
Estado de México	398,841,524.00	7.71	202,376,212.00	8.10
Distrito Federal	371,565,433.00	7.19	154,274,578.00	6.17
Veracruz	247,840,849.00	4.79	124,479,842.00	4.98
<b>Jalisco</b>	<b>230,008,577.00</b>	<b>4.45</b>	<b>116,716,269.00</b> <b>(*)</b>	<b>4.67</b>
Chiapas	220,846,429.00	4.27	109,512,890.00	4.38
Baja California	227,036,131.00	4.39	105,511,521.00	4.22
Sonora	223,495,279.00	4.32	104,527,429.00	4.18
Nuevo León	215,537,878.00	4.17	98,569,979.00	3.94
Tamaulipas	210,328,039.00	4.07	96,500,362.00	3.86
Michoacán	191,173,239.00	3.70	94,182,122.00	3.77
<b>Total</b>	<b>5,170,000,000.00</b>	<b>100</b>	<b>2,500,000,000.00</b>	<b>100</b>

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Criterios de asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, México, 17 de enero de 2000 y 31 de enero de 2003, respectivamente; el subrayado es nuestro. (\*) Un año antes, y de conformidad con el Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Jalisco, para la realización de acciones de seguridad pública en el año 2002, Jalisco recibió del FOSEG recursos por un monto de \$ 144,882.759.00; ver, Diario Oficial de la Federación, Poder Ejecutivo, Secretaría de Seguridad Pública, México, 24 de julio de 2002.

- *Militarización de la seguridad pública:* Se trata de una tendencia nacional que trasciende los límites de Jalisco, pero a la que no escapa la entidad. De hecho, los militares llegan -bajo gobierno del PAN- a formar parte de los contingentes de las *volantas* o retenes móviles que se conformaron a principios de la Administración en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG); y fue sólo gracias a la oportuna intervención de la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos que se dejaron sin efecto. Desde las filas del PAN Jalisco se alienta, incluso, al personal de la Secretaría de la Defensa Nacional para que lleve a cabo misiones y funciones que se corresponden con la seguridad pública o son de naturaleza policial. Resulta interesante constatar que cada vez aumenta el número de militares que asume la dirección de seguridad pública en el orden municipal en Jalisco y que cada vez son más los números de presidentes municipales que recurren a las fuerzas armadas para preservar el orden y la tranquilidad públicos y la paz social en su jurisdicción. Por otro lado, cabe destacar que la situación de inseguridad pública en la entidad obliga a crear el 18 de septiembre de 1997 la 41 Zona Militar con sede en el municipio de Puerto Vallarta, con el objeto de "...implementar máximas medidas de seguridad para evitar las actividades ilícitas...; puesto que <su> única finalidad es la seguridad del pueblo contra el contrabando de armamento, disturbios y delitos contra la salud." <sup>21</sup>

<sup>21</sup> Entrevista a oficiales y personal subalterno de la 41 Zona Militar, Cátedra de Sociología del Derecho, Departamento de Estudios Jurídicos, Centro Universitario de la Costa, Puerto Vallarta, 17 de diciembre

- *Privatización de la seguridad pública:* Durante ambas gestiones de alternancia es notorio el nacimiento y desarrollo de empresas prestadoras de servicios de seguridad. Esta tendencia que puede denominarse “privatización de la seguridad pública” presenta una doble vertiente: por un lado, constituye un negocio con amplios márgenes de ganancia; y, por el otro, es lo que la iniciativa privada bautiza como parte del “costo-país”, que es el costo que los mismos particulares y empresas tienen que asumir porque el Estado incumple con esta obligación básica de garantizar la seguridad pública. Sólo así se explica que Jalisco logre disminuir la incidencia del robo de mercancía a transportes, es decir, contratando servicios privados de seguridad. También en estos últimos años los residentes más acaudalados de la ZMG han buscado en los fraccionamientos privados la seguridad adeudada por el aparato público, con sus propios guardias y sistemas de seguridad. Se verifica un impacto sobre el desarrollo urbano y paisajístico de Jalisco, de la mano de la inseguridad pública.
- *Consolidación de la delincuencia organizada:* En los últimos años los delitos que muestran un crecimiento de carácter crítico son los que se corresponden con el crimen organizado, con las mafias: robo de mercancía a transporte, robo de vehículos, delitos contra la salud y mercado negro de armas, por dar sólo unos cuantos ejemplos para el caso Jalisco. Si efectivamente “el crimen sí paga” y la probabilidad de que se investigue, se resuelva un delito y se penalice al delincuente es muy baja, no debe extrañar que Jalisco, pero en particular su ZMG, se consolide como plaza de la delincuencia organizada: su privilegiada posición relativa en el occidente de México y puerta de la cuenca del Pacífico, sumada a la incompetencia de las autoridades locales para prevenir y combatir este tipo de delincuencia, favorece la radicación de las mafias en la entidad que se refleja en el *modus operandi* de los criminales.
- *Internacionalización policial:* Como contrapartida, se intensifica la presencia y la cooperación mundial para combatir el flagelo del crimen organizado transnacional, en especial el tráfico de armas, narcotráfico, tráfico de personas y de vehículos. Durante estos últimos años se hace sentir la Agencia Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia de Combate a las Drogas (DEA), ambas de Estados Unidos y con sendos delegados en el consulado general de Estados Unidos en Guadalajara; las que, además, ofrecen e imparten cursos de especialización, en la mayoría de los casos destinados a policías investigadores dependientes de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados del occidente de México. Es de prever que, en la medida que se detecte la presencia o los intercambios con otras mafias, se verifique la participación de otras agencias policiales que ya tienen representación permanente en la ciudad de México, tales como la policía nacional de Colombia, el Cuerpo Nacional de Policía de España y la policía nacional francesa.

---

de 1999; ver, Marcos Pablo Moloeznik y Edmundo Andrade Romo, “Seguridad Pública y Criminalidad” <Bahía de Banderas a Futuro>, Universidad de Guadalajara, Campus Norte, 2002, página 43.

- *Tensión entre resultados y vigencia de los derechos humanos*: Los sucesivos gobiernos estatales de Jalisco pretenden confundir a la opinión pública y presentar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) como la responsable de las pobres actuaciones de los órganos de procuración de justicia y seguridad pública. La tendencia es desorientar a la sociedad civil sobre la incompetencia o incapacidad gubernamental y pretender sacrificar la vigencia de los derechos fundamentales en aras de probables resultados en la disuasión y persecución del delito. Es una situación de tensión permanente entre el respeto a los mandatos constitucionales y las pretensiones gubernamentales que sólo podrá minimizarse en la medida en que el *ombudsman* guarde una sana distancia del poder público y se desempeñe con responsabilidad.
- *Factores cuantitativos sobre componentes cualitativos*: Hasta el momento las administraciones locales ponen el acento en los factores cuantitativos de la estructura de fuerza policial, en detrimento de los intangibles o aquellos difícilmente mensurables, tales como el liderazgo, la doctrina policial, los procesos de reclutamiento, selección, formación y promoción, los sistemas de información y los códigos de actuación. Se jerarquiza así la cantidad y se descuidan particularmente los factores cualitativos no materiales. En el futuro se esperaría un cambio a partir de una concepción de la seguridad pública y del sistema judicial que privilegie la calidad sobre la cantidad y que contribuya a modificar positivamente la imagen pública negativa que detentan los servidores públicos en la materia.

Ante estas tendencias que ponen en entredicho la autonomía del Estado *Libre y Soberano* de Jalisco en materia de la seguridad pública, resulta conveniente explorar las siguientes áreas de intervención:

#### **IV. Recomendaciones en el diseño y ejecución de Políticas Públicas de Seguridad**

Se trata de dar cuenta de asignaturas pendientes en el ámbito local, con el objeto de contribuir a generar una percepción social diferente sobre la seguridad pública y sus principales actores, así como obtener resultados.

1. *Definición clara de Seguridad Interior*: esta categoría de seguridad consagrada en el Artículo 89, Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de definición y se presta a confusión, porque se plasma en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en el que se tipifican delitos tales como: <sup>22</sup> la Conspiración (Artículo 104), la Rebelión (Artículos 105 al 109), la Sedición (Artículo 110) y el Motín (Artículo 111); figuras que coinciden con las que contempla el Código Penal para toda la República en materia de Fuero Federal, bajo la denominación de “Delitos contra la Seguridad de la Nación” <sup>23</sup> y el Código de Justicia Militar, que integra la Rebelión y la

<sup>22</sup> Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco; en particular, Título Primero del Libro Segundo – Delitos contra la Seguridad Interior del Estado, Anaya Editores, México, 2000, páginas 48-50.

<sup>23</sup> Código Penal para toda la República en Materia de Fuero Federal; en particular, Libro Segundo - Título Primero, Editorial Porrúa, México, 2003, páginas 43-52.



Sedición.<sup>24</sup> Por lo tanto, debería desarrollarse una concepción de la Seguridad Interior y superarse la situación de ambigüedad que domina el escenario.

2. *Recuperación de la concepción sistémica de la Seguridad Pública*: las sucesivas administraciones locales parten por concebir a la Seguridad Pública como un asunto exclusiva y excluyentemente de naturaleza policial; ante esta *concepción reduccionista de la Seguridad Pública*, debería recuperarse el espíritu del Sistema Nacional de Seguridad Pública y diseñar las Políticas de Seguridad desde el reconocimiento de la complejidad del fenómeno delictivo y las conductas antisociales, y mediante un abordaje sistémico que integre los subsistemas preventivo, disuasivo, persecutorio, jurisdiccional, penitenciario y de tratamiento a las víctimas de los delitos.
3. *Evaluación crítica del proceso de reforma judicial en Jalisco y afectación de la figura del ministerio público*: el sistema judicial en sus dos vertientes, administración y procuración de justicia, no ha experimentado transformaciones que hayan derivado en dar cumplimiento a la Justicia que la sociedad demanda; la imparcialidad y celeridad en las actuaciones del poder judicial, demandarían una depuración del personal al que se confía velar por la justicia en la entidad, así como repensar el sentido y finalidad del Consejo. En lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia, se debería pugnar por separarla del Poder Ejecutivo, convirtiéndola en una institución autónoma que verdaderamente garantice la representación de los intereses sociales.
4. *Control y depuración de los cuerpos de seguridad pública y órganos auxiliares de la procuración de justicia*: el reto descansa en cómo garantizar que los mejores hijos de Jalisco abracen como proyecto personal de vida la carrera policial y pericial, a la sazón como órganos auxiliares de la justicia; y, al mismo tiempo, llevar a cabo una depuración del personal encuadrado, separando a los incompetentes y corruptos. En tanto que, para retener al personal más idóneo y valioso, el estado debería garantizar contraprestaciones acordes con el riesgo y compromiso de la profesión en un subsistema de seguridad social que contemple desde salarios atractivos hasta esquemas de retiro dignos.
5. *Vinculación con instituciones de educación superior*: hasta el momento, los autodenominados “gobiernos del cambio” en Jalisco, se han caracteriza por una situación de divorcio con las universidades. El estado debería aprovechar la masa crítica humana de las instituciones de educación superior tanto para renovar personal, como para el diseño y la realización de estudios sobre causas de la comisión de delitos, zonas criminógenas y evaluación de estrategias y líneas de acción. Si en las universidades es donde se genera y transmite el conocimiento, un asunto crítico como la seguridad y la justicia penal deberían abreviar de la fuente del saber por excelencia.
6. *Supervisión efectiva de los prestadores de servicios privados de seguridad*: la emergencia y desarrollo de empresas privadas de seguridad y actores privados en general, responde al hecho de que el estado no garantiza esa función básica; entonces, lo menos que se espera del aparato gubernamental es que ejerza un

---

<sup>24</sup> Código de Justicia Militar; ver, Título Séptimo – Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1991, Tomo I, páginas 72-82.

control efectivo sobre los particulares a cargo de servicios de seguridad y custodia, para que ajusten su accionar al marco normativo y no rebasen sus límites de actuación.

7. *Participación de la sociedad civil*: deberían canalizarse las energías sociales y fomentarse mecanismos de participación de la comunidad, tanto para la prevención del delito como para su resolución, ya que sin la cooperación ciudadana difícilmente se podrá resolver un ilícito. En otras palabras, debería concebirse a la sociedad como aliado en la lucha contra la delincuencia e incorporarla en el esfuerzo por su resolución.
8. *Sistemas de inteligencia e impunidad*: en Jalisco no existe un verdadero sistema de inteligencia criminal que permita tomar decisiones de manera racional; además, las históricas relaciones entre los subsistemas de seguridad se caracterizan por el desencuentro y la ausencia de esquemas de colaboración. Debería, por tanto, establecerse una alianza estratégica entre cada función sustantiva del sistema de seguridad, al tiempo que diseñar e integrar un sistema de inteligencia policial en el que el Ministerio Público y las direcciones generales de seguridad pública estatal y municipales, interactúen en un contexto sinérgico.
9. *Construcción de indicadores y proceso de evaluación*: debería optarse por la certificación de cada función del sistema de seguridad pública, así como por la evaluación de los resultados de cada estrategia y línea de acción; pero, para ello, se impondría la construcción de indicadores. Y es que la seguridad pública no es gratuita, tiene un costo y, por ende, debería estar sujeto a un proceso de evaluación constante y continua.
10. *Seguridad Pública como Política de Estado*: si bien no todo debe politizarse, en Jalisco las instituciones responsables de velar por la justicia y la seguridad pública han servido a intereses particulares y como botín de partidos políticos. Debería establecerse un acuerdo o pacto en la entidad entre las fuerzas políticas, en virtud del cual se asumiera el compromiso de mantener a la judicatura, Ministerio Público e instituciones policiales al margen de las disputas político-partidistas; en todo caso, se trataría de concebir a la seguridad pública como una Política de Estado, de carácter permanente, con elevados estándares profesionales y más allá de los vaivenes de la política.

### **Reflexión final**

El aparato estatal de Jalisco se caracteriza por la escasa capacidad de gestión y mediación y por una abrumadora intermediación burocrática, que lejos está de resolver problemas. De esta manera, ni siquiera es capaz de garantizar la seguridad pública: la impunidad que en el caso Jalisco es de 93% de los delitos denunciados es la gran diferencia entre estos y las averiguaciones previas consignadas. Pero, incluso, se debería apostar por un modelo preventivo, ya que en la actualidad el patrón punitivo está signado por el fracaso y penaliza a los sectores sociales más vulnerables. Esto no significa que deba descuidarse el aparato coercitivo del estado, en especial el responsable de la función disuasiva, aunque en el drama penal el actor más importante en Jalisco es el juez, y la calidad de los mismos obliga a interrogarse sobre en manos de quiénes descansa la justicia en la entidad: una reforma judicial que atraiga a los más

brillantes juristas que quieran desarrollarse profesionalmente a través de la carrera de la judicatura debe imponerse sobre los acuerdos al margen de la voluntad popular.

Recapitulando, tratándose del Estado de Jalisco, la alternancia en el poder en 1995 no significa una transformación en materia de seguridad pública, justicia penal y derechos humanos; y si bien las perspectivas no son halagüeñas, se debe hacer votos para que el aparato de seguridad-inteligencia y el sistema judicial cuenten con los mandos más idóneos para cumplir con el mandato de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco: la justicia, el respeto por los derechos fundamentales y la seguridad pública como una función de estado.

## **BIBLIOGRAPHIA:**

### **• Legislación y documentos oficiales**

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Informes 2001 y 2002, Guadalajara, 2002 y 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Contraloría del Estado, Tercer Informe de Avances del Programa “Jalisco Unido contra la Corrupción”, 21 de enero de 2003; en, <http://www.jalisco.gob.mx>
- Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Ejecutivo, Informes Anuales de Gobierno, Guadalajara, 1994-2003.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Aguascalientes, 2001.
- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, el 11 de diciembre de 1995.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2002, primera sección.
- Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, Área de Orden y Respeto, México, 1° de septiembre de 2001.
- Presidencia de la República, Anexo Segundo Informe de Gobierno, México, 1° de septiembre de 2002.
- Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006; en, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2002, segunda sección.
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006; en, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de enero de 2003, primera sección.

### **• Encuestas**

- Berumen y Asociados, Encuesta de Opinión para la integración del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, Guadalajara, agosto de 2001.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas, México, 2003.
- Transparencia Internacional, Capítulo México, *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, noviembre 2001; en, <http://www.probidad.org/regional/bibliografia/2001/010.html>

• **Obras y publicaciones especializadas**

-Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Jalisco a Futuro (Construyendo el porvenir 1999-2025), Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, septiembre de 1999.

-Couture, Eduardo J., “Los Mandamientos del Abogado”, Miguel Angel Porrúa, México, 1992

-Dror, Yehezkel “La capacidad de gobernar” (*Informe al Club de Roma*), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

-Estudio sobre el desempeño del Poder Judicial, a cargo del Banco Mundial, la agrupación civil UNETE, el Consejo Coordinador Empresarial, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, marzo 2003.

-Moloeznik, Marcos Pablo, Estudio Básico sobre Seguridad Pública; en, Jalisco a Futuro (Construyendo el porvenir 1999-2025), Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, julio de 1999.

-Moloeznik, Marcos Pablo y Andrade Romo, Edmundo, “Seguridad Pública y Criminalidad” <Bahía de Banderas a Futuro>, Universidad de Guadalajara, Campus Norte, 2002.

-Rosas Chávez, Patricia, “La seguridad como política pública”; en, Marcos Pablo Moloeznik <Coordinador> *Alternativas de Políticas Públicas*, Seguridad Pública, Universidad de Guadalajara, 1997.

-Zepeda Lecuona, Guillermo, “Las cifras de la impunidad” <La procuración de justicia penal en México>, Revista Renglones, ITESO, Tlaquepaque, Número 51.

Guadalajara, México, 29 de junio de 2003.