

# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA**

**VÍCTOR MANUEL CERVANTES GARCÍA**

## **EL DILEMA CONSTITUCIONAL EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO 2006-2012**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

**Zapopan, Jalisco, Agosto de 2013.**

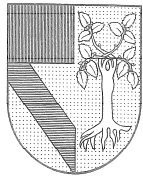
**MTRA. MARÍA ISABEL ÁLVAREZ PEÑA.  
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA.  
P R E S E N T E.**

Con el debido respeto y de la manera más atenta, me permito comunicarle que el trabajo académico (Tesis) denominado: *EL DILEMA CONSTITUCIONAL EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO 2006-2012* que para obtener el grado de Licenciado en Derecho presenta el alumno **Víctor Manuel Cervantes García** cumple con los requisitos de forma, toda vez que el tesista realizó las correcciones que una servidora le indicó, por lo cual es procedente la continuación de los trámites administrativos y académicos necesarios a efecto de que en su momento pueda sustentar el examen de grado.

Se extiende la presente para los efectos legales correspondientes.

**ATENTAMENTE**  
Guadalajara, Jalisco, 25 de junio de 2013.

  
MTRA. ROXANA PAOLA MIRANDA TORRES.



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
CAMPUS GUADALAJARA

**DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

**C. VICTOR MANUEL CERVANTES GARCÍA**  
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"EL DILEMA CONSTITUCIONAL EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO 2006-2012"**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

  
**DR. EDUARDO ISAIÁS RIVERA RODRÍGUEZ**

## ÍNDICE

	Páginas
Prólogo	6
Introducción	10
1. Conceptos Básicos	12
1.1. La Persona como principio y fin de toda institución	12
1.2. El Estado, ¿qué es?	15
1.2.1. Territorio	16
1.2.2. Población	18
1.2.3. Gobierno	22
1.3. ¿Qué es México?	25
1.3.1. México y su territorio	26
1.3.2. México y sus mexicanos	28
1.3.3. México, su gobierno y soberanía	36
1.4 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	40
1.4.1 Parte dogmática	42
1.4.2 Parte orgánica	43
1.5 Plan Nacional de Desarrollo	44
2. Problemática Actual en México en torno al Narcotráfico	56
2.1 Narcotráfico en México	57
2.1.1 Producción de Drogas	58
2.1.2 Tráfico de Drogas	61
2.1.3 Consumo de Drogas	65
2.2 Números de la 'Guerra contra el Narco', violencia real y su percepción.	67
3. Análisis de la ' <i>Guerra contra el Narco</i> ' y los Derechos Humanos	78
3.1. Contexto y declaración de guerra	78
3.2. El Dilema Constitucional	81
3.2.1. Necesidad de Combatir el Crimen Organizado	82

3.2.1.1.	El Titular del Poder Ejecutivo en la Estrategia de Seguridad	83
3.2.1.2.	El Papel del Congreso	95
3.2.1.3.	El Papel del Poder Judicial	98
3.2.1.4.	Las Entidades Federativas y los Municipios	104
3.2.1.5.	Los Servidores Públicos	107
3.2.1.6.	Los Ciudadanos	115
3.2.2.	Los Derechos Humanos, su protección constitucional y la 'Guerra contra el Narco'	119
3.3.	Algunos resultados	145
3.3.1.	Información Oficial del Gobierno Federal	146
3.3.1.1.	La Iniciativa Mérida	148
3.3.2.	Los 37 más buscados	149
	Conclusiones	151
	Propuestas	157
	Bibliografía	170
	Anexos	181

## PRÓLOGO

Cuando comenzaba esta aventura que me conduciría a la obtención del título de Licenciado en Derecho, no tenía claro hacia dónde avanzar. El tema de las drogas, el narcotráfico y el crimen organizado en nuestro país, parece estar de moda en las conversaciones, pero no he encontrado demasiadas publicaciones serias al respecto. Siempre me ha gustado la política y la vida pública, la colaboración social y el amor a nuestra patria. Me gusta pensar en la grandeza de la persona humana y la necesidad de darnos cuenta de que no estamos solos en el mundo, que necesitamos de los demás y los demás necesitan de nosotros. Aunque sea lo más cómodo, no podemos renunciar a lo que sucede en nuestro alrededor. La necesaria participación de todos no se reduce en acudir a las urnas cada vez que hay elecciones, sino en formación e información permanente, que nos dé elementos para tomar las mejores decisiones y no quedarnos callados ante las injusticias.

Conforme pasaba horas en la biblioteca o en internet, comprendía cada vez mejor nuestra situación, y no tardé mucho en llegar a la conclusión de que las más de 100 páginas que habría de comprender este trabajo no serían suficientes para plasmar todas mis inquietudes. Durante los últimos meses, he realizado un sincero esfuerzo por sintetizar lo que desde mi perspectiva tiene que decirse y hacerse al respecto. Habrá ciertos aspectos que solo se tocarán de manera marginal – como la Iniciativa Mérida, por ejemplo-, y algunos otros en los que mi pasión por la política y la historia de México, me obliguen a dedicar ciertas líneas para plasmar ideas que considero importantes, aunque pudieran no resultarlo para los lectores. Por este motivo, soy consciente de que algunas posturas manifestadas tendrán su origen en mi muy particular forma de concebir el problema, y mi filiación partidista. Sin embargo, a pesar de esta parcialidad, he de decir que nunca he tenido problema en reconocer que todos los que pertenecemos al Partido Acción Nacional, somos humanos, cometemos errores, y en los casi 12 años de gobiernos azules, hay muchas cosas que mejorar.

Agradezco a mis padres el hecho de que desde el día en que nací me enseñaron a participar en la medida de mis posibilidades en la vida pública de nuestra sociedad. Era muy pequeño para recordarlo, pero me llena de orgullo haber estado presente en algunos eventos de Maquío en el lejano 1988. En ese entonces, nuestro país era gobernado por un partido hegemónico, el Revolucionario Institucional, y por primera vez en su historia, la oposición, a través de un valiente disidente, podría arrebatarles la Presidencia de la República. Se trataba del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Una misteriosa caída del sistema, ahogó el grito de 'Cambio' que reclamaba la sociedad mexicana. El Palacio Nacional sería ocupado seis años más por un priísta, Carlos Salinas de Gortari. Son pocos los privilegiados que saben exactamente lo que en verdad sucedió, y uno de ellos, no puede ser otro que el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett.

Solidaridad es el lema con el que uno de los más brillantes de los llamados *tecnócratas* gobernó nuestro país entre 1988 y 1994. La historia ya se ha encargado de juzgar a este personaje, pero nadie puede negar la influencia real que hasta la fecha ejerce en el interior de su partido. Su sexenio, que comenzó bajo la sombra de un fraude, continuó sin mayores sobresaltos hasta que arrancó la carrera por sucederlo en la silla presidencial. Por la Izquierda, repetía Cuauhtémoc Cárdenas, ahora bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática, mientras que por el Partido Acción Nacional, se presentaba un abogado exitoso, cuyas características distintivas eran presencia, un fuerte carácter y una estupenda oratoria. El PRI, había decidido jugársela con Luis Donaldo Colosio, perteneciente a una nueva generación de políticos que no tenía empacho en señalar sin miramientos los desaciertos y abusos de su propio partido. Por alguna razón –oficialmente desconocida, pero de la que podríamos especular-, un tal Mario Aburto colocó un par de balas en su cuerpo. El candidato moriría algunas horas después. El partido en el gobierno postuló entonces a Ernesto Zedillo Ponce de León, un hombre con importantes estudios, pero poca experiencia pública. Existen muchas anécdotas de aquella elección que me gustaría escribir, pero nos quedaremos únicamente con el hecho de una nueva victoria tricolor. Habría que esperar la alternancia cuando menos, otros 6 años.

El sexenio de Ernesto Zedillo fue complicado desde el principio. Los reclamos zapatistas y el famoso ‘error de diciembre’ habían estallado en los primeros días de su gobierno. Quien 8 meses antes fuera un completo desconocido, se enfrentaba ahora a la difícil tarea de sacar a nuestro país de la crisis, no solo económica, sino social. Las cosas se hicieron más difíciles cuando en la elección intermedia de 1997, por primera vez en su historia, su partido político no alcanzaría la mayoría en la Cámara de Diputados, y el Distrito Federal sería gobernado por el PRD. Era el principio del fin de una era. En ese entonces, el gobernador de Guanajuato era Vicente Fox, quien además de haber participado de cerca en las luchas de Manuel J. Clouthier, era poseedor de un estilo único, nunca antes visto en la política nacional. Vestía botas y sombrero, hablaba con claridad y sin poses, quería pisar *alimañas, tepalcates y víboras prietas*. A su modo, se hizo de la candidatura de Acción Nacional, y pronto, la contienda se hizo de dos, rezagando a quien participaba por tercera vez como candidato presidencial. En la esquina de enfrente estaba el ex-gobernador de Sinaloa, Francisco Labastida Ochoa, quien tendría una muy triste campaña, y pobre participación en los debates que se organizaron. Llegó el 2 de julio de 2000 y guardo con alegría 3 episodios de aquella noche: El anuncio de José Woldemberg sobre las tendencias electorales; el reconocimiento hecho por Ernesto Zedillo; y la celebración de Fox y el panismo, primero en su casa de campaña y luego en el Ángel de la Independencia. La democracia mexicana estaba dando el más grande paso de su historia.

Hasta aquí todo era alegría. Había habido un triunfo por un margen superior al 5%, los perdedores habían reconocido su derrota y la expectativa era demasiado alta en la población. En mi opinión, Vicente Fox trató de hacer su trabajo desde el principio, buscó a los mejores para cada puesto, sin importar su procedencia partidista o ideológica. Así, el gabinete estuvo integrado por personas pertenecientes a la izquierda como Alejandro Gertz Manero, Jorge G. Castañeda, Rubén Aguilar; al PRI, como Francisco Gil y algunos “neopanistas” como Santiago Creel y Josefina Vázquez Mota. Pluralidad y diálogo parecían ser la tónica que seguiría su gobierno. Sin embargo, como bien dice San Agustín, *el camino del infierno está empedrado de*



*buenas intenciones*, las intenciones no gobiernan y Vicente Fox lo aprendió más tarde que temprano. La falta de cohesión de su gabinete, sus desafortunadas declaraciones y haber desaprovechado la oportunidad de realizar las reformas estructurales urgentes terminaron por dar al traste al primer gobierno del cambio. Las cosas no pintaban bien para Acción Nacional.

En el presente trabajo convergen diversos factores, la historia de nuestro país, su situación geográfica, el narcotráfico y una sociedad notablemente polarizada. Así habría de comenzar el sexenio 2006-2012. El gobierno de Felipe Calderón será recordado por su combate o 'guerra' contra el narco.

## INTRODUCCIÓN

Nuestro país no ha dejado de experimentar situaciones difíciles desde el momento mismo de su independencia. En la presente tesis abordaremos una cuestión particular, el narcotráfico, y lo haremos a la luz de ciertos hechos fundamentales y del marco jurídico vigente. El objetivo de esta investigación es intentar comprender las actuaciones de nuestras autoridades y de la sociedad, y saber si estas se ajustan a derecho. No pretendo criticar la moralidad de estas acciones, sino comprender para proponer y corregir lo que tengamos que mejorar. No se trata de una visión pesimista de nuestra situación. Es más bien, poner a prueba lo que he aprendido a lo largo de los años de formación política y jurídica en las aulas de la Universidad Panamericana y en las calles de mi país.

Para lograr el objetivo, la tesis está organizada en tres capítulos fundamentales, además de algunas propuestas, una serie de conclusiones y anexos, que permitan a los lectores y a quienes calificarán mi desempeño, entender mejor el pensamiento que pretendo plasmar en estas páginas. El capítulo primero desarrolla los conceptos básicos relevantes para nuestro tema, como el de la persona humana, la familia, la vida en sociedad, el Estado Moderno y la constitución. En la segunda parte de este capítulo, siguiendo los métodos histórico y deductivo, se aplicarán estos conceptos a la realidad mexicana. También encontraremos un resumen del Plan Nacional de Desarrollo. En el capítulo segundo, siguiendo el método sociológico y la investigación periodística, se expondrá la problemática actual en nuestro país con respecto a la inseguridad pública, pero sobretudo a lo relacionado con el narcotráfico y los principales cárteles mexicanos. El capítulo tercero, es el más extenso e importante de la presente tesis, pues sin dejar de considerar el contexto, su análisis es primordialmente constitucional y legal, centrado en lo que llamaremos 'dilema constitucional', es decir una aparente contraposición de disposiciones constitucionales y legales, relacionadas con la obligación del Estado de garantizar seguridad a sus ciudadanos y los derechos humanos o garantías individuales que estos gozan. Esto será a partir de la comparación entre la realidad y el marco jurídico vigente a través –nuevamente- del método dialéctico-deductivo, en el que se incluirá

un análisis de las competencias y responsabilidades de los Poderes de la Unión, los 3 niveles de gobierno, la sociedad civil organizada, los particulares y la comunidad internacional. Tenemos también una serie de anexos en los que se expondrán algunos resultados concretos de la Estrategia del Presidente Calderón. Finalmente, tenemos un apartado de conclusiones en el que se sintetizarán las ideas plasmadas a lo largo de la presente investigación, para dar paso a una serie de propuestas que contribuyan a resolver la actual situación.

Espero que quienes me otorguen el privilegio de leer este trabajo, se sientan mejor informados y con más elementos para opinar sobre el tema. Ha sido un arduo trabajo y he realizado un esfuerzo por mantener la objetividad en mis posiciones tanto como me ha sido posible. Entiendo que habrá quienes compartan todas o algunas posiciones aquí manifestadas, y que también habrá quienes estén en desacuerdo. Todo sea por el sano intercambio de ideas, el debate racional, la auténtica búsqueda de la verdad y sobre todo, las propuestas que contribuyan a la solución de nuestros problemas.

## CAPÍTULO I. CONCEPTOS BÁSICOS

### 1.1. LA PERSONA COMO PRINCIPIO Y FIN DE TODA INSTITUCIÓN

Sobre la naturaleza social de la persona humana han escrito diversos autores a lo largo de la historia; en la cultura occidental destacan el Estagirita y el Doctor Angélico, pero como punto de partida podemos considerar el texto del primer libro del Antiguo Testamento, según el cual, Adán, el primer hombre en este mundo fue creado del barro, del polvo de la tierra y que tenía este un dominio total sobre los demás seres de la Creación. ‘¡No es bueno que el hombre esté solo!’ dijo Dios, y haciéndole caer en un sueño profundo creó a la mujer. ‘¡Esta sí es carne de mi carne de mi carne y hueso de mis huesos!’<sup>1</sup> Cabe mencionar que no todas las personas se consideran creadas por un ente o fuerza superior y creen que la existencia de la vida humana pudo resultar de reacciones físicas, químicas, orgánicas o de algún otro tipo que tuvieron como consecuencia las condiciones para que esta se desarrollara.

Dejando de lado el debate sobre el origen del hombre y de las especies en el que parece complicado conciliar lo expuesto en el libro del Génesis y la teoría de Darwin, casi podemos dar por sentado que la vida humana en comunidad ha existido desde siempre. Evidentemente que el conocimiento empírico solo alcanza a la civilización contemporánea actual, pero gracias a la historia y los avances de la ciencia que nos permiten conocer cada vez más detalles de nuestros antepasados, se puede afirmar que las comunidades más antiguas y las de hoy comparten los mismos elementos esenciales aunque difieran enormemente en lo accidental. Así lo encontramos en los pensamientos de los más grandes en la filosofía griega.

Se cuenta que alguna vez, cuando Platón enseñaba en público sobre la persona y la definió como ‘bípedo implume’ –siguiendo la idea socrática-, Diógenes de Sínope le lanzó un pollo desplumado con el que pretendía hacer evidente su

---

<sup>1</sup> *Génesis*, 2:18-23.

imprecisión,<sup>2</sup> pues aunque en efecto los hombres somos bípedos y carecemos de plumas, referirnos a nosotros mismos de esa forma, implica dejar de lado ciertos elementos que constituyen nuestra humanidad, pues no son las dos piernas y la piel sin plumas lo que nos hace personas. A este respecto, Goñi Zubieta nos dice que somos racionales, pero también animales, lo que no significa que seamos ajenos a la naturaleza sino que apoyándonos en ella la sobrepasemos.<sup>3</sup> Es por eso que Aristóteles nos propone entonces que el hombre es ‘un animal político’,<sup>4</sup> y lo hace atendiendo a una realidad palpable que podemos llamar ‘sociabilidad’, ya que la insuficiencia propia de nuestra naturaleza de hombres nos ‘obliga’, por así decirlo, a ‘asociarnos’ o relacionarnos con quien está a nuestro alrededor. Es así como tiene sentido el surgimiento de la forma más básica de comunidad y célula de toda sociedad, la familia.<sup>5</sup>

Las personas necesitamos de los demás para conocernos, pues solo viéndonos en ellos, somos capaces de conocer nuestras propias características, si soy alto o chaparro, moreno o de tez blanca, inteligente o no tanto. Puede resultar irónico que sea en estas características, tan accidentales como nuestra implume bipedad, que nos demos cuenta que somos tan particulares y únicos con respecto a los demás, pero al mismo tiempo tan esencialmente semejantes. Cuando nacemos nos encontramos ordinariamente en una familia en la que nos será posible satisfacer nuestras necesidades primeras y en la que por nuestras condiciones biológicas tendremos que permanecer durante un tiempo mucho mayor que el que necesitan los demás animales.<sup>6</sup> Eventualmente transcurre el tiempo y crecemos, y por alguna razón comprendemos que la sola familia no ha sido suficiente para quienes nos

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ CALERO, Pedro, *Filosofía para bufones. Un paseo por la historia del pensamiento a través de anécdotas de los grandes filósofos*, 9ª edición, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, p.42.

<sup>3</sup> GOÑI ZUBIETA, Carlos, *Recuerda que eres hombre*, Editorial Rialp, Madrid, 2003, pp. 19-20.

<sup>4</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, Capítulo II. ARISTÓTELES, *La Política, Introducción y notas de Salvador Rus Rufino*, Traducción de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2004., Capítulo II  
*“Por tanto, está claro que la ciudad es una de las cosas naturales y que el hombre es, por naturaleza, un animal cívico”.*

<sup>5</sup> No son pocos los autores que han utilizado esta expresión –célula básica de la sociedad- para referirse a la familia, pero destacamos a Juan Pablo II, quien retomó esta concepción de la familia en su Exhortación Apostólica *Familiaris Consortio*.

<sup>6</sup> GOÑI ZUBIETA, Carlos, *op. Cit.*, p. 52.

precedieron y no lo es para nosotros, por lo que en una tendencia a la perfección social, de alguna manera progresamos; las familias se reúnen formando aldeas, las aldeas se reúnen y forman las *Polis*<sup>7</sup>, pero la inercia se mantiene y aún no se ha detenido; hoy por ejemplo, podemos hablar de colonias, municipios, ciudades, regiones, estados o provincias, países, continentes,<sup>8</sup> las Naciones Unidas y muchas otras sociedades intermedias que harían la lista interminable. Tenemos entonces un entramado de instituciones que existen y coexisten en el mundo globalizado contemporáneo. A este respecto, el expresidente José López Portillo y Pacheco, interpretando la posición e ideas aristotélicas plasmadas en *La Política*, nos explica en su libro referente al Estado Moderno que en las comunidades humanas, como sucede en la naturaleza, en la que a pesar de que el desarrollo de los seres va de lo más simple a lo complejo, lo simple se entiende mejor una vez que se ha comprendido lo complejo. Por ejemplo, resulta complicado entender lo que son las semillas (lo simple), si se ignora su relación con el árbol (la semilla ya desarrollada o lo complejo). Traslado este razonamiento a las relaciones humanas, tiene sentido observar a las sociedades como un todo para entender mejor a la persona en lo particular.<sup>9</sup> Al final, la ecuación es sencilla, pues no hay comunidad sin hombres y no hay hombres sin comunidad. Las instituciones están formadas por personas para las personas, por lo que son estas el principio y fin de cualquier institución.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Manuel Porrúa, S. A. Librería, México, 1976, pp. 19-20.

<sup>8</sup> Es cierto que esto responde más a condiciones geográficas que a la sociabilidad del ser humano, pero no podemos dejar de considerar la evolución de la Unión Europea, el TLCAN (NAFTA por sus siglas en inglés) y muchas otras.

<sup>9</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *op cit.* pp. 20-22.

<sup>10</sup> Aristóteles también nos dice que 'por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros', lo que gramaticalmente contradice lo que expresamos en los párrafos anteriores, sin embargo, la anterioridad a la que parece referirse el estagirita es a su más alto valor, supremacía, y no necesariamente precedencia.

¿Hay un dilema entre individualismo y colectivismo? La respuesta es sí, pues ni una ni otra explica suficientemente la naturaleza de la sociedad ni las relaciones entre el individuo y la colectividad, el dilema es entonces, ¿se ha de sacrificar el individuo por la colectividad o al revés?, ¿cuál de los dos es el medio y cuál es el fin?

La sociedad es más que la suma de los individuos, contiene las relaciones reales entre las personas y busca un bien común. Lo social es una dimensión personal. El que no necesita vivir en sociedad no es humano, sino un dios o una bestia. Cfr. GOÑI, ZUBIETA, Carlos, *Recuerda que eres hombre*, Editorial Rialp, Madrid 2003, pp. 47-48.

El surgimiento de esta comunidad de comunidades o instituciones como las mencionadas son progresivamente más grandes y complejas tiene como finalidad la búsqueda de una mejora real y tangible en la calidad de vida de sus miembros, que pareciera estar basada en el intercambio de bienes y servicios por ser la única forma en la que pueden ser satisfechas las exigencias de la auténtica 'vida buena', en la que le es dable al hombre que desarrolle plenamente todas las facultades de su naturaleza.<sup>11</sup> En este sentido, Tomás de Aquino señala a la comunidad como el medio por el que puede alcanzarse la perfección humana y con ello se constituye el bien común, ya que se intenta beneficiar tanto al individuo como a la colectividad.<sup>12</sup>

En resumen, hemos dicho que un elemento fundamental del hombre es su sociabilidad y que esta se manifiesta en las diversas organizaciones sociales, políticas y económicas que han existido en su historia, ya que es ahí y solo ahí donde busca y puede encontrar la perfección posible, su felicidad. Si existiera un Estado Mexicano, su principio y fin habrían de ser los mexicanos.

## 1.2 El Estado, ¿qué es?

*El Estado no es más que un órgano habilitado para hacer uso del poder y la coerción y compuesto de expertos o especialistas en el orden y el bienestar público; es un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de este instrumento es una perversión política... el hombre no es para el Estado, sino el Estado para el hombre.*<sup>13</sup>

Jaques Maritain

<sup>11</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Op Cit.* pp. 20-22.

<sup>12</sup> BEUCHOT, Maurice, *Los Principios de la Filosofía Social de Santo Tomás, Líneas Generales del pensamiento socio-político de Sto. Tomás de Aquino*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1989, pp. 35 - 36.

<sup>13</sup> MARITAIN, Jaques, *El hombre y el Estado*, Traducción de Juan Miguel Palacios, Fundación Humanismo y Democracia, Segunda edición, Madrid, 2002, p. 25.

Nos dice Kelsen que el Estado no es una acción o una suma de acciones, así como tampoco es un ser humano o conjunto de estos. El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el que se orientan ciertas acciones del hombre, con lo que no se define, sino que se presupone la existencia del Estado. Por esta razón, no puede darse una conceptualización sociológica del mismo, por lo que conviene intentarlo desde una perspectiva jurídica. Entonces, el Estado ha de ser un orden normativo, porque si este fuese un hecho real, como lo somos las personas, no existiría antagonismo ente su ser y su deber ser.<sup>14</sup> Y concluye Kelsen, el Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho.<sup>15</sup> Ahora bien, ¿sabemos qué elementos lo constituyen?

Territorio, Población y Gobierno son los elementos constitutivos del Estado normalmente aceptados en las Teorías Política y del Estado Moderno –entre los autores más importantes podemos destacar al propio Kelsen-.<sup>16</sup> Con frecuencia, podremos escuchar que algunos doctrinistas se refieren a un cuarto, la soberanía. Para efectos de la presente tesis, explicaremos brevemente lo que toca al territorio, para analizar con mayor detenimiento a la población y con especial cuidado lo que corresponde al gobierno, incluyendo en éste a la soberanía. Por una cuestión que podría ser meramente semántica o metodológica, pero que tiene una raíz filosófica, se ha clasificado al territorio y población como elementos anteriores al Estado y al gobierno como un elemento jurídico o posterior. Comencemos.

### 1.2.1 Territorio

En un mundo como el moderno en el que las fronteras entre países han desaparecido para muchos aspectos, vale la pena detenernos un momento para analizar y comprender este elemento fundamental para cualquier estado

---

<sup>14</sup> Cfr. GARNER, Bryan A, et al., *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, Thompson Reuters, 2009, pp. 1537-1538.

<sup>15</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pp. 223 – 226.

<sup>16</sup> En esta lista también podríamos incluir a Heman Heller, Luis XIV, Maquiavelo y al propio Cicerón.



contemporáneo. Partiendo del punto de la sociabilidad de la persona, desde antiguo, los hombres nos hemos cuestionado si estamos solos. Por ello, hemos volteado al cielo a mirar estrellas y constelaciones para preguntarnos si habrá vida por allá; lo mismo hicimos con el horizonte, resultando en aventuras que alguna vez parecieron suicidas. Recordemos por ejemplo, que el lejano 1492, la expedición de Cristóbal Colón en la que se descubre América se da buscando una ruta alterna, porque su camino ordinario a la India estaba siendo ocupado por el Imperio Otomano.<sup>17</sup>

Después de diversos acontecimientos históricos fundamentales como el descrito en el párrafo anterior, la Geografía Política de nuestro mundo ha quedado compuesta por 195 países,<sup>18</sup> que se distribuyen en 5 continentes, siendo particularmente interesantes los casos de Polonia e Israel.<sup>19</sup>

Los asuntos de territorios han sido desde siempre, motivo de álgidos debates pues la tierra es el recurso agotable y tangible por antonomasia. Nadie está exento de conflictos que podrían darse con los demás en situaciones cotidianas como las sucesiones intestadas, compraventa de tierras ejidales, usucapiones y cualesquiera figuras jurídicas que han tenido que ver con la tenencia de la tierra y la propiedad privada. Aunque así pudiera parecer, este tipo de situaciones no son exclusivas del ámbito privado, pues existen innumerables porciones de tierra en disputa; podríamos destacar por ejemplo, lo que sucede en ambos polos, particularmente en la Antártida, la situación de Guantánamo, Cisjordania y diversas islas en los diferentes mares de nuestro planeta.

Nuestro país, México, es una nación relativamente joven. No hemos alcanzado los 200 años de vida independiente y resultará muy interesante estudiar en su momento, los acontecimientos más importantes en este sentido que han resultado en la actual composición territorial con que contamos. La cuestión territorial cobra particular relevancia para el tema de la presente tesis, toda vez que con

---

<sup>17</sup> FLORES RANGEL, Juan José, *Historia de México*, Thompson, México, 2005, pp. 37-38.

<sup>18</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el último país en declarar su independencia fue Sudán del Sur, el 9 de julio de 2011, y quien fuera admitido en la misma el 14 de julio del mismo año.

<sup>19</sup> Vid. DE GARAY ARELLANO, Graciela, *Las relaciones diplomáticas México-Israel, 1947, 1967*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Iberoamericana, México, 1996, p. 136

absoluta objetividad puede afirmarse que hay espacios en los que no es el Estado mexicano quien hace valer su ley.

### 1.2.2. Población

Es una cuestión casi lógica afirmar que el Estado no puede existir sin personas, sin embargo estas lo hicieron durante siglos y lo siguen haciendo sin la necesidad de un Estado. Hemos hablado antes de la naturaleza social de la persona humana, pero no alcanzamos la profundidad necesaria ni trasladamos su papel a la historia política que ha tenido como resultado al Estado Moderno. En las primeras líneas del presente capítulo, mencionábamos a la persona como principio y fin de toda institución, y en efecto, si el Estado existe, por antonomasia debe estar formado por personas para trabajar por las personas.

Partiendo de aquello que podemos ver, sentir y tocar, nadie niega que las personas nos encontramos en un mundo real, compartimos el ciclo de la vida con los demás seres vivos; por el amor que se tuvieron nuestros padres –normalmente- nacimos, después crecimos y –si así lo decidimos- nos reproducimos. Al final, invariablemente moriremos. Tenemos necesidades fisiológicas como comer y dormir. ¿Qué nos hace entonces diferentes? Casi intuitivamente y sin necesidad de mayores estudios podemos mencionar ciertas características como nuestra libertad, la capacidad de reinos, de desear y sobre ellas, la de amar. De acuerdo con la antropología filosófica que todo esto tiene su origen dos potencias; inteligencia y voluntad. Inteligencia en tanto que solo a la persona humana le es dable la autoconsciencia, es decir la consciencia de su propia –nuestra propia- existencia, de lo que nos rodea, con quienes convivimos o simplemente coexistimos, lo que nos beneficia y lo que no; y voluntad, en tanto que a partir de nuestra racionalidad podemos decidir sobre aquello que consideramos que nos conviene. En términos matemáticos, se podría decir que de la suma de la inteligencia y voluntad se tiene

como resultado la libertad, a partir de la que desprenden el resto de cualidades que nos distinguen de las demás criaturas, pero que no son causa en sí, sino consecuencia de ésta.

El conocimiento de ésta libertad, por la que yo ahora escribo ésta tesis, y el lector intenta comprenderme, puede tener como consecuencia el cuestionarnos sobre el sentido y los alcances de ésta ¿por qué o para qué tengo libertad?, ¿tiene límites? Las respuestas son complicadas, inicialmente porque resulta difícil la homologación de conceptos y cada autor o diccionario tienen su propia definición. Personalmente, comparto la propuesta del Dr. Héctor Zagal, quien se refiere a la libertad como 'capacidad de autodeterminarse'.<sup>20</sup> El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua por su parte, sostiene que es la 'facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos'.<sup>21</sup> No veo contraposición entre ambas definiciones, pues de las dos se desprende que la libertad solo puede existir tanto en potencia como en acto en la persona humana. De los dos textos se desprende que la decisión de actuar, tiene consecuencias que se deben asumir, es decir, responsabilidades. En resumen, la persona es un ser dotado de inteligencia y voluntad que tiene libertad, por lo que le es dable elegir lo que es mejor para sí.

En su *Ética Nicomáquea*, Aristóteles dedica todo el Libro I a hablar de la felicidad,<sup>22</sup> considerando a esta como el fin supremo de toda persona humana. Esto tiene sentido si nos preguntamos ¿quién tiene el deseo de ser infeliz? En sintonía con este argumento, es necesario decir que esa libertad de la que hablábamos, para ser tal, ha de estar ordenada a la consecución de lo que es mejor para nosotros, lo que nos conduce a la felicidad. Las preguntas y sus respectivas respuestas se hacen

---

<sup>20</sup> Ignoro si se trata de una definición de su autoría, pero sin duda corresponde a su experiencia personal y la dinámica y sentido de sus escritos. La podemos encontrar en su libro *Ética para Adolescentes Posmodernos* (ZAGAL ARREGUIN, Héctor y GALINDO MONTELONGO, José, *Ética para Adolescentes Posmodernos, Para aprender el arte de vivir*, Segunda Edición Ampliada, Publicaciones Cruz O. S.A., México 2006).

<sup>21</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, buscando el término 'libertad'. Disponible en Internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=libertad> [Consulta: 12 julio 2012].

<sup>22</sup> ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea – Ética Eudemia (Traducido por Julio Pallí Bonet)*, Biblioteca Clásica Gredos, España, 1985 pp. 131 y ss.

cada vez más complejas, por lo que habiendo llegado este punto, corresponde plantearnos si sabemos lo que es la felicidad. La contestación teórica a ello podemos encontrarla en el propio Aristóteles, pero su traducción a la práctica resulta etérea, pues no es posible obtener una especie de fórmula que brinde los mismos resultados a todos, sino que es menester de cada cual encontrar ese camino que lo lleve a la realización. Volviendo al comparativo que hacíamos entre personas y demás seres, resulta interesante darnos cuenta de que ellos no tienen alternativa más que hacer exactamente eso para lo que existen; es lo único que 'saben' hacer; no pueden ser más o menos animales, son animales y punto. ¿Qué es lo que sabemos hacer las personas? Ser humanos y llevar a plenitud nuestra humanidad, pero para ello necesitamos el sí de nuestra libertad. Somos humanos en tanto que así nacimos, pero a diferencia de los animales, nosotros sí podemos ser más humanos cuando perfeccionamos nuestra humanidad, lo que se logra en una auténtica búsqueda de la felicidad. ¿Existe la felicidad perfecta y total? Está claro que no, porque siempre desearemos más y más. En este sentido, sería impreciso hablar de perfección humana, porque la perfección implica una totalidad que no se puede mejorar. En cambio, sería más correcto hablar de perfectibilidad en tanto que seremos más humanos en la medida en que –conforme al llamado que nos hace nuestra naturaleza – vamos alcanzando un mayor grado de felicidad. En resumen, soy libre porque tengo inteligencia y voluntad, puedo elegir aquello que me conviene y que me hace feliz, que perfecciona mi naturaleza –social- y que me hace más humano. Implícita a la libertad está la posibilidad de elegir aquello que no va con nuestra naturaleza. Es por ello que Thomas Hobbes decía a propósito de la persona humana *¡Homo homini lupus est!*<sup>23</sup>, el hombre es el lobo del hombre, y en efecto, está será siempre una posibilidad. Ahí está la grandeza de la felicidad.

Tenemos entonces, que por esta libertad, la persona no tiene otra opción que elegir, y la elección de tal o cual cosa, implica decir que no al resto; irónicamente y a pesar de la aparente contradicción semántica, la indecisión conlleva una decisión, la

---

<sup>23</sup> La frase original corresponde a Tito Marcio Plauto en su obra *Asrinaria*, pero fue popularizada por Hobbes en su *Leviatán*.

de no elegir. En conclusión, mi felicidad depende de que las decisiones que he tomado me perfeccionen a mí y a mi naturaleza, por lo que es preciso conocerla. Esta tarea – la del conocimiento de nuestra naturaleza- comienza en el momento mismo de nuestra llegada al mundo. La mayor parte de las personas tendremos la fortuna de nacer y crecer en una familia. Evidentemente que hay de familias a familias, pero cada una a pesar de sus características particulares, cumple un papel fundamental en el desarrollo inicial de las personas. Es en las familias el espacio en el que recibimos los primeros cuidados, donde somos alimentados y vestidos, donde inicia nuestra vida social y donde adquirimos conciencia de nuestra existencia. Nuestro primer círculo social, de ordinario se compone por papá, mamá y a veces hermanos, en él vivimos, nos movemos y somos; siendo al mismo tiempo individualidad y colectividad; individualidad porque tenemos nombre e identidad propios, y colectividad porque compartimos un apellido y proyecto de vida que nos identifica con ‘los nuestros’. En nuestra familia aprendimos que no podemos hacer lo que nos plazca sin atenernos a las consecuencias, que a pesar de nuestra importancia singular, hay más que son como yo y debo considerarlos. Esto lo hemos entendido desde el inicio de los tiempos, por lo que, en opinión de Aristóteles, las comunidades humanas que siguen a la familia han surgido de manera natural.<sup>24</sup>

En el transcurso de los siglos y dependiendo de muchos factores como cultura, tradiciones y religión, las comunidades del orbe han desarrollado sus formas de organización para llegar a la época posmoderna contemporánea. Al final, después de un razonamiento sencillo se puede decir que las personas se organizan para beneficiar a las personas, porque la persona es el principio y fin de toda institución. Al conjunto de personas que habitan cualquier división geográfica, como los 195 países, o las 32 entidades federativas de México, se les conoce como población.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> ARISTÓTELES, *La Política, Introducción y notas de Salvador Rus Rufino. Traducción de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2004, pp. 117-119.

<sup>25</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, buscando el término ‘población’. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=poblaci%C3%B3n> [Consulta: 12 julio 2012].

A continuación, expondremos en términos generales lo que es el Gobierno, por ser esta la institución humana más compleja y con un papel trascendente para efectos de la presente tesis.

### 1.2.3 Gobierno

Ya hemos analizado la existencia de la persona humana y su naturaleza social, que la ha llevado a la creación de instituciones que le han permitido desarrollarse. A partir de esto llegamos a la primera conclusión evidente: la persona es el principio y fin de cualquier institución. Pues bien, si estamos describiendo al Estado Moderno, es necesario encontrar las instituciones que lo hacen posible y sus consecuencias. Si los hombres nos hallamos en un territorio específico y tenemos una forma de organizarnos, nos encontramos con la institucionalización de la sociabilidad, con el Gobierno.

Dejando de lado los antecedentes de cualquier pueblo, vemos que estas instituciones en las que participa el hombre resulta necesario algún tipo de organización; este es el gobierno. Gobierno de una familia, de una asociación civil, de una iglesia, de lo que sea. El Estado Moderno no es ajeno a esta realidad, y necesita de un gobierno. En el momento oportuno, abordaremos la cuestión del gobierno de nuestro país a la luz de su historia y su constitución.

Toda vez que aun nos encontramos en el capítulo titulado conceptos básicos, es precisamente aquí donde podemos estudiar la etimología y semántica de los conceptos rectores de la presente tesis. Bajo esta lógica, me permito plantear una generalizada confusión entre el Estado en su totalidad y el gobierno en sí. Jellinek por ejemplo, afirma que *‘Los órganos del Estado que cuidan especialmente los asuntos del gobierno, son llamados gobierno en sentido formal y subjetivo’*.<sup>26</sup> Podría ser. La Real Academia de la Lengua explica al gobierno con la siguientes

---

<sup>26</sup> JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973, p. 469.

acepciones: Acción y efecto de gobernar; conjunto de los ministros de un Estado; empleo, ministerio y dignidad de gobernador; distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador; edificio que tiene su despacho oficinas;<sup>27</sup> y la lista continúa. Es interesante sin embargo, que tanto el planteamiento de Jellinek como el diccionario más importante de nuestro idioma recojan la percepción que las personas suelen tener sobre el gobierno. Me explico. Para la gente, gobierno pueden quienes ahí trabajan, sus oficinas o la simple figura de autoridad. Ninguna de estas ideas se aleja de la realidad, ¿o sí?

Así como Jellinek, otros filósofos y doctrinistas del derecho no han sido ajenos a la tentación de conceptualizar tan importante elemento del Estado Moderno, y aunque no sea este el espacio idóneo para una discusión profunda, pondremos sobre la mesa algunas ideas.

Sin importar el autor del que se trate, cuando se pretende describir al gobierno es posible identificar dos esferas fundamentales. La sociedad y la administración pública. De acuerdo a nuestra Constitución, la relación de estas es inalienable, aunque en la práctica estemos convencidos de que a buena parte de la sociedad le importa poco el gobierno y lo que con él suceda y viceversa. En un Estado ideal, lo planteado por nuestra Constitución sería perfecto, pero la realidad se impone. Partiendo de esta, continuaremos señalando algunas características del gobierno, así como ciertas tareas que ordinariamente están a su cargo y que dan sentido a su existencia.

La unidad llamada ‘gobierno’ está dotada de un poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen diversas funciones gubernamentales dentro del Estado, lo que ocurre a través de las personas que integran estos órganos. La elección de estas personas desde siempre ha seguido un proceso al que podemos dar el carácter de jurídico, consuetudinario o

---

<sup>27</sup> Definición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, buscando el término ‘gobierno’. Disponible en internet para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobierno> [Consulta: 12 julio 2012].

positivo.<sup>28</sup> En una sociedad como la nuestra, esto se hace a través del ejercicio del voto. Se puede argumentar que instituciones como la Suprema Corte de Justicia se integran a partir de nombramientos dados en conjunto entre el Presidente y el Senado, pero a final de cuentas, se trata de decisiones tomadas por quienes nosotros elegimos con nuestro sufragio y es preciso señalar que las instituciones a las que hemos hecho referencia tienen una función permanente, al margen de las personas que en un momento determinado se encarguen de su operación. La función de estos órganos es la de ejercer los mandamientos de la comunidad que han sido incorporados al ordenamiento jurídico; constitución, leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos obligatorios para todos los ciudadanos y de manera particular para los servidores públicos, que de acuerdo con el artículo 128 de nuestra Constitución, han jurado obedecer. Tenemos pues, que los órganos de gobierno existen, pero ¿para qué?

La comunidad en el acto de establecer su organización política, establece un conjunto de actividades específicamente determinadas para ser desarrolladas por sus representantes en el gobierno. Las atribuciones gubernamentales constituyen el conjunto de actos y tareas que los órganos de gobierno deben realizar para la consecución de los fines del Estado. ¿Cuáles son estos? Desde las más antiguas civilizaciones, los gobiernos han cumplido funciones determinadas bajo diferentes denominaciones. Con el paso de los años, es posible que identifiquemos ciertas funciones esenciales sin las que sería posible la existencia del Estado. Entre estas, podemos destacar la función normativa, que resulta ser la actividad primordial del gobierno; estableciendo disposiciones jurídicas que regulen tanto el funcionamiento de la organización gubernamental, como la relación del gobierno con los ciudadanos, como las relaciones entre estos. Otra actividad es la que se manifiesta en la aplicación del derecho a casos concretos de violaciones al sistema jurídico.

---

<sup>28</sup> MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 39-40.



Finalmente, relacionada con esta última, encontramos la ejecución de los mandatos jurídicos. Función legislativa, función jurisdiccional y función legislativa.<sup>29</sup>

A la luz de estas ideas y de la Constitución Mexicana, en las siguientes páginas y en el capítulo III describiremos la organización política de nuestro país; la división de poderes y los 3 niveles de gobierno, con sus respectivas facultades a propósito de la Estrategia de Seguridad del Presidente Felipe Calderón.

### 1.3 ¿Qué es México?

*El carácter de los mexicanos es producto de las circunstancias sociales imperantes en nuestro país; la historia de México, que es la historia de esas circunstancias, contiene la respuesta a todas las preguntas.*<sup>30</sup>

Octavio Paz

Con estas palabras de Octavio Paz entramos en materia para recordar algunos de los sucesos trascendentales que han contribuido al desarrollo de la cultura mexicana para convertirse en lo que es hoy, y es que nos resulta difícil no estar orgullosos del mariachi, el tequila, los tamales oaxaqueños y demás elementos que sentimos tan propios de nosotros los mexicanos, aunque no podamos dejar de lado la tristeza que de cuando en cuando nos embarga por ver que a pesar de nuestra privilegiada situación geográfica y abundancia de recursos naturales, no seamos capaces de enfrentar eficazmente la pobreza, el crimen organizado y tantos otros problemas como la educación y el desempleo que nos acongojan.

En las páginas anteriores, resumíamos lo que nos han dicho los doctrinistas sobre los elementos del Estado Moderno. Pues bien, nuestra nación mexicana ha vivido interesantes historias desde los tiempos prehispánicos hasta la fecha, por lo que a continuación retomaremos estos conceptos para aplicarlos a la realidad

---

<sup>29</sup> *Íbidem.*, pp. 45-46.

<sup>30</sup> PAZ, Octavio, *El Laberinto de la Soledad – Posdata – Vuelta a El Laberinto de la Soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

mexicana. Sin dejar atrás las aproximaciones filosóficas, el tenor será primordialmente histórico para entender lo contemporáneo.

### 1.3.1 México y su territorio

No hemos cumplido doscientos años de vida independiente y nuestro país ya ha tenido una muy intensa actividad en lo que a su territorio se refiere. Veamos.

Cuando México asume su independencia era el país más extenso de Hispanoamérica, llegando a su máxima extensión en 1822, cuando incorporó las provincias centroamericanas y alcanzó los 4'665,000 kilómetros cuadrados. Para julio del siguiente año, estas provincias se declaran independientes. En 1835, estando Antonio López de Santa Anna en el poder, en lugar de gobernar se dedica a los campos de batalla y en 1836, después de la batalla en el Álamo, es pillado a media siesta en San Jacinto y es obligado a firmar los Tratados de Velasco en los que teóricamente se reconocía la independencia de Texas<sup>31</sup>. En 1841 y Yucatán también pretende independizarse. Entre 1845 y 1846, mientras en la capital el tema es la sucesión presidencial, con las casi desiertas provincias de Nueva California, Nuevo México y Chihuahua, tiene lugar el episodio que hace famosos a los “Niños Héroes”, por lo que en febrero de 1848 se firma el Tratado de Guadalupe, teniendo que ceder los territorios de Texas, Nuevo México y California, lo que significaría una pérdida de 2'400,000 kilómetros cuadrados a cambio de 15 millones de pesos. Tan solo habían transcurrido 30 años de vida independiente y nuestro país no encontraba la paz. La situación no mejoró y en 1853, habiendo regresado Santa Anna al poder, autoproclamándose ‘Alteza Serenísima’, decide firmar la Venta de la Mesilla, nuestra

---

<sup>31</sup> Nos referimos al reconocimiento de la independencia de Texas como teórico considerando la interpretación de diversos autores sobre los Tratados de Velasco y la posterior necesidad de los Tratados de Guadalupe Hidalgo. En concreto, Gloria Delgado de Cantú nos explica que lo firmado por Santa Anna después de su derrota en San Jacinto es en realidad el compromiso de retirar las tropas mexicanas al otro lado del Río Grande y obtener del gobierno mexicano el reconocimiento de la independencia de Texas, ya proclamado por los texanos.

DELGADO DE CANTÚ, GLORIA M., *Historia de México, El proceso de gestación de un pueblo*, Cuarta edición, Prentice Hall, México, 2002, pp. 111-113.

última gran pérdida. Su caída definitiva en 1855 tiene como consecuencia la promulgación de la Constitución de 1857,<sup>32</sup> como lo veremos más adelante.

Hoy en día, la soberanía mexicana se extiende a lo largo y ancho de 1'964,375 kilómetros cuadrados y hace frontera al norte con Estados Unidos de América y al sur con Guatemala y Belice; en el occidente encontramos el Océano Pacífico y en el oriente al Océano Atlántico.<sup>33</sup> Como estudiamos páginas atrás, el territorio es un elemento esencial del Estado Moderno. Las fronteras de nuestro país son reconocidas internacionalmente como el espacio en el que el Estado Mexicano ejerce esta soberanía. Sin embargo, a propósito de la 'Guerra contra el Narco' emprendida por el Presidente Calderón, algunas voces sostienen la teoría de un Estado Fallido, que incluso han obligado al Presidente a desmentirla.<sup>34</sup> Es innegable el desarrollo del crimen organizado, en particular los denominados 'cárteles', que verdaderamente ponen en tela de juicio la existencia de una auténtica soberanía nacional. Diversos medios de comunicación, basados en sus notas periodísticas y en algunos libros al respecto, han publicado mapas de nuestro país en los que se señala el área de influencia de los grupos delincuenciales más importantes que operan en México.<sup>35</sup> Estos se pueden encontrar rápidamente si acudimos al buscador de Google y tecleamos 'Mapa del narco en México'. A este respecto, las preguntas que debemos hacernos los mexicanos son entre otras las siguientes. ¿Quién manda realmente sobre el territorio mexicano?, ¿el gobierno y sus instituciones, o los capos y sus compinches?

---

<sup>32</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel y otros, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 1973, pp. 93 y ss.

<sup>33</sup> AGUAYO QUEZADA, Sergio, *México a la Mano*, Editorial Grijalbo, 2003, pp. 10-12.

<sup>34</sup> Nota publicada por el diario El Informador el 26 de marzo de 2011 bajo el título 'México no es un estado fallido': Calderón. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/280673/6/mexico-no-es-un-estado-fallido-calderon.htm> [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>35</sup> Los resultados arrojados por la búsqueda señalada se pueden encontrar en la siguiente dirección electrónica: [https://www.google.com/search?hl=en&safe=off&q=mapa%20del%20narco%20en%20mexico&aq=0&aqi=g2g-K8&psj=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.,cf.osb&biw=1252&bih=583&um=1&ie=UTF-8&tbn=isch&source=og&sa=N&tab=wi&authuser=0&ei=8KXoT4XOOYiS0QH1\\_ajeCQ](https://www.google.com/search?hl=en&safe=off&q=mapa%20del%20narco%20en%20mexico&aq=0&aqi=g2g-K8&psj=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&biw=1252&bih=583&um=1&ie=UTF-8&tbn=isch&source=og&sa=N&tab=wi&authuser=0&ei=8KXoT4XOOYiS0QH1_ajeCQ) [Consulta: 12 julio 2012].

### 1.3.2. México y sus mexicanos

*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.  
 Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.  
 El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho  
 de alterar o modificar la forma de su gobierno*  
 Artículo 39 de la Constitución Mexicana

En esta sección retomaremos el planteamiento aristotélico-tomista sobre la persona contrastándolo con ciertas ideas de Hobbes, Kelsen y otros grandes escritores y pensadores para terminar con una aproximación de la idiosincrasia mexicana que tenga como fundamento lo que han escrito personajes como José Vasconcelos, Joseph H. Schlarman o el propio Octavio Paz, para de esta forma intentar comprender a nuestros gobiernos y lo que ha estado en plasmado en nuestras constituciones y en nuestras leyes. Nos apoyaremos en la antropología, filosofía y la historia para que sirvan como hilos conductores del desarrollo de las siguientes páginas. Veamos.

Cuando fuera de nuestras fronteras se escucha el nombre de nuestro país, las reacciones son comúnmente estereotipadas. Con frecuencia, se tiene la creencia de que nuestro último grito de la moda está a tono con la forma de vestir de *Speedy González*, con sombrero y zarape, que tenemos pocas ganas de trabajar, que apenas sale el Sol y comenzamos a beber tequila y cerveza, y últimamente, que en nuestras calles y en nuestros hogares se vive una auténtica guerra civil.<sup>36</sup>

Antes del descubrimiento de América y la conquista de los españoles, hubo en algún tiempo en el territorio de lo que hoy es México una pluralidad de culturas que sin haber accedido hasta entonces a los conocimientos europeos –para no decir occidentales-, habían desarrollado comunidades y sistemas de gobierno que permitían cierta estabilidad en la región. De acuerdo a los recursos naturales, el

---

<sup>36</sup> En los primeros días de 2011, los conductores del afamado programa británico *'Top Gear'*, se burlaron del primer auto deportivo mexicano, diciendo que si los autos reflejaban las cualidades de sus países de origen, el Mastretta MXT tenía el aspecto de una tortilla, debía ser perezoso y flatulento, pues así somos los mexicanos. Evidentemente, como ocurre en estas situaciones, las reacciones no se hicieron esperar, pues nuestra embajada en Inglaterra, las redes sociales y los medios de comunicación lanzaron enérgicas condenas por lo 'xenófobo' de los comentarios.

mapa mexicano se podía dividir en Mesoamérica y Aridoamérica. La parte sur corresponde a Mesoamérica y es el espacio en el que florecieron las más grandes civilizaciones. Ahí se encontró alguna vez Teotihuacán que emulando al Imperio Romano se constituyó como amo y señor de todo aquello que estaba en el centro del país, el Valle de México, el Valle de Puebla, así como sus alrededores, con majestuosas pirámides que se conservan hasta nuestros días, el desarrollo de ciudades 'secundarias' como Tulancingo, Tehuacán y Cholula y una avanzada organización comercial que permitió su dominio se extendiera incluso hasta Guatemala. Sobre su caída no existen mayores datos que el de un incendio entre los años 650 y 700 d.C., pero no cabe duda que su gran heredero es el Imperio Azteca – que describiremos más adelante-. En el oriente, cerca de las costas del Atlántico estuvieron en algún momento los hoy conocidos como Olmecas, con sus importantes centros ceremoniales de las Ventas, Tres Zapotes y San Lorenzo y las famosas cabezas monolíticas que los identifican. Con respecto a los Olmecas es importante señalar que a pesar de su esplendor, por causas que aún no están claras, comenzó su decadencia unos cinco siglos antes de nuestra era, aunque su influencia cultural y científica no dejó de permear en otras civilizaciones menos conocidas. En el sureste del México prehispánico, la referencia obligada corresponde a los Mayas, cuya caída tiene lugar poco después de la de Teotihuacán, probablemente en el siglo IX.<sup>37</sup>

La extinción de Teotihuacán y Monte Albán tuvo como consecuencia la fusión de sus culturas en una nueva época conocida como Tolteca, de la que se desprenderían los mexicas, mejor conocidos como aztecas, quienes en el siglo XIII entraron al Valle de México y fueron expulsados por quienes ahí habitaban en un curioso episodio que resultó favorable para los desterrados. Se dice que los mexicas fueron llevados a Tizapán con la intención de que fueran destruidos por la enorme cantidad de serpientes que ahí vivían, pero estos las comieron gustosos. Así comienza la parte importante de su historia, a la que bastaron quince generaciones para convertirse en la cabeza del Anáhuac. Veamos. Una vez instalados en Tenochtitlán, con la llegada de Moctezuma I al poder (Siglo XV), se puede decir que

---

<sup>37</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel y otros, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

comienza formalmente el llamado Imperio Azteca, cuyos dominios alcanzaron Guatemala. En 1502 fue electo emperador Moctezuma II; para entonces, la extensión del Imperio Azteca equivaldría a lo que hoy es Italia y su centro de poder había alcanzado los 13 kilómetros cuadrados con una población de 80,000 habitantes y un crecimiento perfectamente planificado. En este sentido, recordando que Tenochtitlán estaba construida sobre el lago de Texcoco, conviene mencionar que donde un canal cruzaba una calzada u otro canal, había una especie de puentes que podían ser fácilmente removidos y que a la postre serían factor determinante para el episodio en el que Cortés lloró, la Noche Triste.<sup>38</sup>

Para satisfacer sus necesidades más básicas, como resultado de una sólida organización gubernamental, los mexicas construyeron acueductos para garantizar el abastecimiento de agua dulce. En Tenochtitlán se edificaron dos grandes mercados y prácticamente todos los hogares contaban con una canoa a la puerta, pues era el transporte por antonomasia. Hablando de los nobles, estos tenían dos ocupaciones posibles, militar o sacerdotal, que no eran necesariamente excluyentes una de otra, pero que siempre coincidían en la persona del emperador, quien era a su vez Jefe Militar y Pontífice.<sup>39</sup> Si bien es cierto que el poder solo era alcanzable por la aristocracia, el cargo de Emperador no era hereditario sino por elección. Los militares eran los hombres idealizados por los aztecas, hombres conquistadores y con corazón de piedra, mientras que los sacerdotes dejaron de ser una especie de magos para convertirse en verdaderos profesionales de la religión y representantes en la tierra de los mismos dioses; conocían además de historia, filosofía, cultura, medicina, astronomía, escritura y demás ciencias.<sup>40</sup> Los historiadores consideran interesante el hecho de que el esplendor de Tenochtitlán no tuviera su origen en la política o economía, sino más bien en el dogma religioso que con fundamento en una

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 31 y ss.

<sup>39</sup> Como se verá en el apartado correspondiente a la Constitución, es de llamar la atención que México, teniendo una población primordialmente mestiza, teniendo sus orígenes tanto en los pueblos indígenas como en el español, cuyas formas de gobierno han sido expresamente confesionales, en el México de hoy, el tema de las relaciones entre las iglesias y el Estado sea una especie de tabú para quienes consideran la laicidad del Estado como una de sus grandes victorias.

<sup>40</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel y otros, *op. cit.*, pp. 39 y ss.

promesa de Huitzilopochtli, creían ser una especie de ‘pueblo escogido’ que era diferente y superior a los que los rodeaban. También en su religión encontramos la respuesta a lo sanguinario que distingue a los aztecas, pues para que el dios sol venciera a la noche, era preciso hacerle una ofrenda del más precioso de sus alimentos, la sangre. Para lograr este fin, la guerra era indispensable, convirtiéndose esta a su vez en factor económico y factor religioso.<sup>41</sup>

El esplendor del Imperio Azteca es contemporáneo al autor del Príncipe, Nicolás Maquiavelo<sup>42</sup> y llama la atención el paralelismo de la obra señalada con la forma de actuar de nuestros antepasados, ya que estos sin haber conocido al italiano, parecieran haber puesto en práctica cada una de las ideas planteadas por él en el más importante de sus escritos. No perdamos de vista que la expansión azteca solo fue posible gracias al cuidado que prestaron al aspecto militar, y su caída en manos españolas se debió –entre otras cosas– a que la religión era cuestión más importante que la guerra. Esto lo veremos en las páginas subsecuentes.

En su libro México, Tierra de Volcanes, Joseph H.L. Schlarman nos describe de manera coloquial y casi poética el inicio del fin para nuestros antepasados. Se dice pues, que llegaron los españoles bajo el mando de Cortés a tierras de Veracruz y en su expedición hacia el centro del país, se hicieron de regalos dados por los naturales de donde pasaban; entre ellos se encontraba la Malinche, que a la postre le serviría a Cortés como intérprete y amante. La marcha prosiguió y su presencia sorprendió a los espías de Moctezuma II. Llamaron la atención por sus barbas cerradas, armaduras y demás monerías que resultaban novedosas en el nuevo mundo. Es bien sabida la superstición fanática del emperador mexica, que le hizo creer que el conquistador era en realidad su más grande deidad, Quetzalcóatl, quien había regresado para tomar venganza. Intentó aplacar la ira divina con sacrificios humanos, porque oponer resistencia era una cuestión inútil. Moctezuma envió a su gente a donde se encontraban los españoles para que no les faltase agua, comida o cualquier cosa que les ordenasen. Con la ayuda de la Malinche, Cortés llegó a la

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 41-43.

<sup>42</sup> Siglos XV y XVI.

convicción de que Moctezuma era más temido que amado por quienes no eran mexicas, pues no conocía límites en lo que toca a sacrificios humanos y cobro de tributo. Cortés tenía ahora nuevos aliados entre los indígenas, pero se encontró con la traición de algunos de los 'suyos', que pretendían regresar a Europa. La respuesta a esto es por todos conocida; mandó quemar sus naves y garantizó con ello la permanencia en América de los disidentes. He ahí el origen del dicho popular. No había entonces, posibilidad de echarse para atrás.<sup>43</sup>

Siendo Cortés consciente de la inferioridad numérica con la que le haría frente a Moctezuma y sus mexicas, continuó su camino entre montañas hasta llegar a Cholula, donde tuvo lugar una sangrienta matanza que traería al conquistador 3 beneficios; la paz –por no decir sometimiento- con quienes habrían de traicionarlo, Moctezuma estaba más temeroso y los de Cholula y los de Tlaxcala eran ahora aliados de los españoles. Aquella noche, los españoles dormirían a los pies del Popocatepetl y no se detendrían en su camino a Tenochtitlán. El encuentro entre Cortés y Moctezuma tiene lugar el 8 de noviembre de 1519. *'Habéis llegado a vuestro pueblo y a vuestra casa'*, dijo el emperador al conquistador.<sup>44</sup> El imperio se derrumba y la Conquista se consuma. Quetzalcóatl había regresado para gobernar.<sup>45</sup>

Habiendo tomado el puesto del emperador, Cortés decidió conocer la organización de los aztecas, y entre otras cosas descubrió una distinción de clases – como sucedía en España- según su nivel económico y ocupaciones. Así, tenemos que los que nos precedieron en México se agrupaban en nobles, sacerdotes, artífices, comerciantes, labradores plebeyos, militares de bajo rango y los insolventes, que pasaban a ser esclavos.<sup>46</sup>

El resto de la historia lo conocemos, nos convertimos en colonia por cerca de 3 siglos y el 16 de septiembre de 1810 comenzó la lucha por nuestra independencia. Nativos y criollos encabezados por el Cura Miguel Hidalgo dieron su vida para lograr

---

<sup>43</sup> SCHLARMAN, Joseph H. L., *México, Tierra de Volcanes*, Editorial Porrúa, Decimoctava edición, México, 2002, pp. 46 y ss.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 53 y ss.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 61 y ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 68 y 69.



la emancipación de la Colonia, misma que se lograría 11 años más tarde con la instauración del Imperio Mexicano a cargo de Agustín de Iturbide. México no estaba aún preparado para la democracia, pues no la conocíamos. Desde entonces hasta hoy tuvimos numerosas constituciones que mencionamos, pero no describiremos: Constitución de Cadiz de 1812; Constitución de Apatzingán de 1814; Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las 7 leyes constitucionales de 1836; Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y finalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que aún con sus más de 400 reformas, permanece vigente hasta nuestros días.

En la historia del constitucionalismo mexicano, es claro que podemos destacar el texto de 1857, por el tratamiento dado a los derechos humanos y por la similitud que guarda con respecto a la 1917, cuestión que abordaremos en el momento oportuno. Por lo pronto, continuamos con los mexicanos contemporáneos y su idiosincrasia.

En las páginas anteriores encontramos algunas notas que distinguieron los pueblos que habitaron el actual territorio mexicano. Su pluralidad es sorprendente, pues cada una de estas comunidades contaba con características singulares, impresionantes incluso para nuestros días. Algunos diestros en la disciplina militar, otros grandes artistas, no faltaron los científicos, ni los cazadores, ni los buenos agricultores. Si nos quedamos con esto, y le añadimos las características particulares de los españoles de entonces, no sorprende que José Vasconcelos se refiera a nosotros como la 'raza cósmica' y haya dedicado un libro para explicarlo<sup>47</sup>.

En 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), nos presentó los resultados del Censo Nacional de Población 2010.<sup>48</sup> La frialdad de los números hace patente la diversidad y pluralidad de los mexicanos en todos los sentidos. Según las cifras oficiales, México cuenta con algo más de 112 millones de

---

<sup>47</sup> VASCONCELOS, José, *La raza cósmica, Misión de la raza iberoamericana*, Department of Chicano Studies, California State University, Los Ángeles, 1919-1980.

<sup>48</sup> Los resultados completos del Censo Nacional de Población 2010 levantado por el INEGI pueden ser consultados en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.censo2010.org.mx> [Consulta: 11 julio 2012].

habitantes, de los cuales poco más de la mitad son mujeres, más del 90% habla español y más del 80% dice profesar la religión católica. Por su parte la Organización Mundial de la Salud, alerta sobre el incremento en la obesidad de nuestros connacionales.<sup>49</sup> Todo parece indicar que si no lo somos aun, pronto seremos ‘el país más gordo del mundo’<sup>50</sup>. A la luz de estos datos, tenemos entonces que a pesar de la globalización y evolución del mundo, en nuestro país, el mexicano promedio se comunicará en castellano, recibirá el bautismo que lo hará hijo de la Iglesia encabezada por el Obispo de Roma y tendrá algunos kilos demás. Existen otros factores como la tez morena de la piel, la tonalidad de nuestros ojos o el color oscuro de nuestro cabello, con los que el mundo suele identificarnos. Lo cierto sin embargo, es que hoy por hoy las combinaciones son de lo más variado y tan mexicanos son los rubios como los morenos y hasta los pelirrojos.

A pesar de la riqueza en recursos naturales de nuestro país, su herencia cultural e histórica y muy numerosa población, solo han sido tres los mexicanos que han alcanzado algún Premio Nobel,<sup>51</sup> uno de ellos es el gran Octavio Paz, quien en 1990 fue galardonado con el Nobel de Literatura<sup>52</sup>, y escribiera *El Laberinto de la Soledad*<sup>53</sup>, en el que resulta difícil no sentirse plenamente identificado con la descripción que hace de nosotros los mexicanos. Me permito citar algunas líneas:

LA EXTRAÑEZA que provoca nuestro hermetismo ha creado la leyenda del mexicano, ser insondable. Nuestro recelo provoca el ajeno. Si nuestra cortesía atrae, nuestra reserva huela. Y las inesperadas violencias que nos desgarran, el esplendor convulso o solemne de nuestras fiestas, el culto a la muerte, (...) acaban por desconcertar al extranjero. La sensación que causamos no es diversa a la que producen

<sup>49</sup> Estrategia de Cooperación con México, por la Organización Mundial de la Salud. Informe disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccs\\_mex\\_es.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccs_mex_es.pdf) [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>50</sup> Así lo han manifestado diversas publicaciones. Entre otros, se puede ver el artículo publicado por el diario El Universal el 17 de julio de 2008 titulado *Superará México a EU en índice de obesidad infantil*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/523408.html> [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>51</sup> Ver sitio web oficial del ‘Nobel Prize’, luego “All Nobel Prizes”. Disponible para su consulta en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/lists/all/index.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/lists/all/index.html) [Consulta: 28 abril 2011].

<sup>52</sup> Ver sitio web oficial del ‘Nobel Prize’, sección de Octavio Paz. Disponible para su consulta en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/literature/laureates/1990/](http://nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1990/) [Consulta: 28 abril 2011].

<sup>53</sup> PAZ, Octavio, *Op. cit.*

los orientales. (...) También ellos arrastran en andrajos un pasado todavía vivo. (...) (T)odos coinciden en hacerse de nosotros una imagen ambigua, cuando no contradictoria: no somos gente segura y nuestras respuestas como nuestros silencios son imprevisibles, inesperados. Traición y lealtad, crimen y amor, se agazapan en el fondo de nuestra mirada. Atraemos y repelemos. (...) Los campesinos (...) ejercen siempre una fascinación sobre el hombre urbano. En todas partes representan el elemento más antiguo y secreto de la sociedad. Para todos, excepto para ellos mismos, encarnan lo oculto, lo escondido y que no se entrega sino difícilmente, (...) La mujer, otro de los seres que viven aparte, también es figura enigmática. Mejor dicho, es el Enigma (...) (que) incita y repele. Es la imagen de la fecundidad, pero asimismo de la muerte. (...) (L)o extraordinario de nuestra situación reside en que no solamente somos enigmáticos ante los extraños, sino ante nosotros mismos. Un mexicano es un problema siempre, para otro mexicano y para sí mismo. Ahora bien, nada más simple que reducir todo el complejo grupo de actitudes que nos caracteriza a lo que se podría llamar "moral de siervo" (...)

La desconfianza, el disimulo, la reserva cortés que cierra el paso al extraño, la ironía, todas, en fin, las oscilaciones psíquicas con que al eludir la mirada ajena nos eludimos a nosotros mismos, son rasgos de gente dominada, que teme y finge frente al señor. Es revelador que nuestra intimidad jamás aflore de manera natural, sin el acicate de la fiesta, el alcohol o la muerte. (...) Todas sus relaciones están envenenadas por el miedo y el recelo. Miedo al señor, recelo ante sus iguales. Cada uno observa al otro, porque cada compañero puede ser también un traidor. Para salir de sí mismo el siervo necesita saltar barreras, embriagarse, olvidar su condición. Vivir a solas, sin testigos. Solamente en la soledad se atreve a ser. (...) La situación del pueblo durante el periodo colonial sería así la raíz de nuestra actitud cerrada e inestable. Nuestra historia como nación independiente contribuiría también a perpetuar y hacer más neta esta psicología servil, puesto que no hemos logrado suprimir la miseria popular ni las exasperantes diferencias sociales, a pesar de (...) (dos siglos de) luchas y experiencias constitucionales. El empleo de la violencia como recurso dialéctico, los abusos de autoridad de los poderosos y finalmente el escepticismo y la resignación del pueblo, hoy más visibles que nunca debido a las sucesivas desilusiones posrevolucionarias —y las que han traído consigo los gobiernos del cambio—, completarían esta explicación histórica. (...) Las circunstancias históricas explican nuestro carácter en la medida que nuestro carácter también las explica a ellas. Ambas son lo mismo. Por eso toda explicación puramente histórica es insuficiente. (...) (L)a historia nos ayuda a comprender ciertos rasgos de nuestro carácter, a condición de que seamos capaces de aislarlos y denunciarlos previamente. Nosotros somos los únicos que podemos contestar a las preguntas que nos hacen la realidad y nuestro propio ser.<sup>54</sup>

Este texto que no tiene desperdicio, nos describe tan exactamente como resulta posible. Dos siglos de vida independiente y sabemos de dónde venimos, pero no a dónde vamos. No hemos resuelto estas interrogantes existenciales, cuando la globalización que ya nos ha alcanzado plantea nuevos horizontes. ¿Estaremos listos? Nunca, pero no tenemos alternativas. No somos una sociedad proactiva, sino reactiva y revolucionaria. Transitamos por la comodidad y necesitamos momentos

---

<sup>54</sup> *Ídem.*

difíciles para explotar nuestro potencial<sup>55</sup>, aunque creo que poco a poco vamos despertando.

### 1.3.3. México, su gobierno y soberanía

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una  
República representativa, democrática, federal.  
El pueblo ejerce su soberanía por medio  
de los Poderes de la Unión.  
Artículos 40 y 41 de la Constitución Mexicana*

Si revisáramos la Constitución original de 1917, esa que elaboraron Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente de Querétaro y la comparáramos con el texto constitucional actual, nos enfrentaríamos con dos legislaciones diferentes que responden a momentos históricos diferentes. Hasta la fecha, nuestra Constitución ha sufrido alrededor de 530 reformas<sup>56</sup>, que en teoría, tienen su explicación en la necesidad de adecuarnos a los constantes cambios que ha vivido nuestro país y el resto del mundo.<sup>57</sup>

Recordemos que la misión de las leyes es la de contribuir a la solución de las necesidades y los problemas que plantea la convivencia de los hombres; es decir, que den respuesta a las preocupaciones que presenta la vida social de cada generación.<sup>58</sup> Sin embargo, a pesar del intenso trabajo en materia de reformas -203 hasta la fecha en la presente legislatura- en los que la 'víctima' común resulta ser la

---

<sup>55</sup> Como sucede en otros pueblos, los mexicanos solo salimos de nuestro espacio de confort cuando las situaciones nos obligan a ello. Aún no había nacido en 1985, pero todas las personas con las que he platicado sobre el terremoto que entonces sufrió la Ciudad de México, coinciden en que prácticamente todos se unieron para echar la mano a nuestros hermanos que en un abrir y cerrar de ojos lo perdieron todo. Aunque celebro la unión de los mexicanos frente a la tragedia, me pregunto ¿por qué no somos así de solidarios el resto del tiempo?

<sup>56</sup> COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Historia de la Constitución Política de México (Siglos XX y XXI)*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 449.

<sup>57</sup> MUÑOZ, Virgilio y ACUÑA BORBOLLA, F. Manuel, *Nuestra Constitución, Historia y Valores de una nación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 23.

<sup>58</sup> *Ídem*.

propia Constitución,<sup>59</sup> conviene preguntarse si esto tiene un impacto real en la sociedad y en la forma de gobierno. Se puede decir que la Constitución y las leyes que de ella emanan, son como un espejo de la sociedad, donde se reflejan sus cambios positivos y negativos.<sup>60</sup> Siendo así, se confirma que en México no sabemos ni cómo ni a dónde vamos, pues si bien, estas 203 reformas a leyes o a la constitución implicaron *per se* un proceso de diálogo, debate y acuerdos de las diferentes voluntades políticas, ello no significa necesariamente que lo acordado vaya a tener resultados comprobables, tangibles, positivos para la población, como cuando diputados y senadores se autorizan unánimemente a sí mismos un periodo vacacional y todo tipo de prestaciones.<sup>61</sup>

La opinión general respecto de los políticos y en concreto de los legisladores está muy lejos de ser positiva, pues no vemos en los medios de comunicación más que chismes, tomas de la tribuna y tantos otros espectáculos que nos avergüenzan. En lo que a mí respecta, considero que existe gran ignorancia por parte de nosotros los representados sobre la labor que se realiza en las Cámaras y que a pesar de lo criticable que pudieran resultar las actitudes de ciertos personajes, la estructura orgánica de nuestro país, guarda cierta estabilidad. No todo es color de rosa, pero se mueve. Para poder exigir, es preciso que antes conozcamos. Veamos que nos dice la Constitución. De acuerdo con ella, somos una República federal, democrática, laica y representativa, que está dividida en 3 poderes federales y 3 niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. Abordaremos muy brevemente este tema, comenzando la administración federal descrita por el articulado del Título Tercero de la Constitución.

**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...)

---

<sup>59</sup> Reformas Constitucionales y Legales Aprobadas por la LXI Legislatura hasta el día 5 de marzo de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxi.htm> [Consulta: 26 julio 2012].

<sup>60</sup> MUNOZ, Virgilio y ACUÑA BORBOLLA, F. Manuel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>61</sup> Periódico Mural, de Grupo Reforma, 17 de enero de 2011, Nacional, p. 2, *Logra acuerdo Senado: avala primer 'puente'*.

**Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional (...)

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (...) Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional (...)

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. (...)

En resumen, tenemos que la división de poderes en nuestro país incluye a un Presidente en el que unipersonalmente se deposita el Poder Ejecutivo, 500 diputados y 128 senadores que forman el Poder Legislativo y finalmente a un Poder Judicial que está integrado por la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito. Realizaremos un ejercicio similar con las administraciones estatales y municipales, aclarando que la relación de cada uno de ellos con la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón será estudiada en el Capítulo III. La forma de organización de la entidades federativas, incluido el Distrito Federal la encontramos en el Título Quinto de la Constitución.

**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. (...) no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. (...)

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. (...)

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya

población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (...)

**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (...).

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona (...)

Como se desprende de los artículos señalados, la administración pública de los estados incluye la división de poderes, estando el Ejecutivo de manera unipersonal en los gobernadores y en el Jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal; el Poder Legislativo de cada entidad federativa en diputados, cuyo número será proporcional a la población y que podrán ser electos de manera directa o a través de la representación proporcional; y finalmente que cada entidad federativa tendrá facultad para organizar y estructurar su Poder Judicial. Mención especial merecen los municipios, por ser estos la base de la división territorial de los estados. Estos serán gobernados por un ayuntamiento, que estará integrado por un presidente municipal y regidores.

Sintetizando lo anterior, tenemos que la Constitución establece tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal. Las administraciones federal y estatal, tienen una división de poderes; ejecutivo, legislativo y judicial. El municipio es la base de la división territorial. Teórica y constitucionalmente, es así como funciona el Estado Mexicano.

#### 1.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La finalidad que persigue el Derecho no puede ser otra más que el bien común. Distinguiendo entre el bien común, bien individual y bien público, hemos de entender por el primero, la realización duradera de 'aquellas condiciones exteriores necesarias al conjunto de ciudadanos, para el desarrollo de sus cualidades, de sus funciones, de su vida material, intelectual y religiosa'; por el segundo, el bien de cada individuo sin atender a lo que beneficia a la comunidad; mientras que por el bien público se entiende el bien del instrumento estatal. Para lograr el bien común, la autoridad debe servirse de los instrumentos adecuados, y el más importante de todos, puesto que regula los demás es el Derecho, pero este no será instrumento adecuado si no es justo. En este sentido, la justicia ha de ser el fin propio intrínseco del Derecho. La Justicia es pues, lo que nos permite reconocer al Derecho.<sup>62</sup>

En la etapa histórica que nos ha tocado vivir, somos testigos de sistemas jurídicos complejos, con cientos de leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos que tienen como punto de partida y fin, la búsqueda de la justicia. Una breve vuelta por la historia de la evolución de las diversas civilizaciones y pensamientos políticos que han resultado en lo que conocemos como el Estado Moderno nos ayudará a comprender la organización del mismo hoy. En la actualidad, la gran mayoría de las Naciones-Estado tienen por 'acta de nacimiento' o primera piedra un documento conocido como Constitución<sup>63</sup> en el que se establecen sus características fundamentales, forma de gobierno, territorio y derechos humanos que le son reconocidos a sus connacionales. Conforme a la lógica jurídica –y nuestro país no es la excepción-, toda Constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trasciendan las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el poder constituyente, y en efecto la libertad y autodeterminación de un pueblo como el nuestro se manifiesta en la existencia de un

---

<sup>62</sup> VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Décimo segunda edición, Editorial Porrúa, México, pp. 222-223.

<sup>63</sup> No podemos olvidar el caso muy particular del Reino Unido, que formalmente no cuenta con una Constitución.



orden jurídico, que por sí solo excluye la idea de arbitrariedad<sup>64</sup>, por lo que, cuando menos en teoría, se excluyen las visiones de Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes sobre el poder del Estado.

Aunque entre los doctrinistas no existe un consenso sobre el concepto Constitución<sup>65</sup>, podemos identificar algunos rasgos característicos. Gramaticalmente, el término 'Constitución' proviene de construir, acto de crear o constituirse.<sup>66</sup> Así, si acudimos a un diccionario de uso común, como el multicitado de la Real Academia Española de la Lengua, nos encontraremos con acepciones como 'forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado', o las 'ordenanzas o estatutos que gobiernan una corporación'<sup>67</sup> y algunas otras que no parecen ser aplicables al ámbito que en este caso nos atañe. En su diccionario de Derecho Constitucional, Ignacio Burgoa nos expone que a partir de algunas ideas que han existido sobre el término en cuestión, podemos conceptualizarlos desde dos perspectivas: el de una constitución real, ontológica, social y deontológica por una parte, y el de una constitución jurídico-positiva, por la otra. El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, así como en la tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos, dando a final de cuentas la identidad de cada nación. La Constitución jurídico-positiva implica un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real ontológica a la que nos referimos antes. Para efectos prácticos, la constitución jurídico-positiva es la que da origen al Estado.<sup>68</sup>

En una de sus publicaciones, la Suprema Corte nos dice que la Constitución es la ley primordial de un país, pues consagra los derechos fundamentales de los gobernados, es decir, sus garantías individuales, y a la vez crea los poderes públicos y les confiere sus principales atribuciones, además de que otorga fundamento y

---

<sup>64</sup> BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, pp. 85.

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 83-84.

<sup>66</sup> BIELSA, Rafael, *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Ediciones Depalma, 3ª edición, Argentina, 1993, p. 146.

<sup>67</sup> Definición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua para el término 'constitución'. Disponible para su consulta en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=constituci%C3%B3n> [Consulta: 12 julio 2012].

<sup>68</sup> BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 83-84.

validez a las demás normas del sistema jurídico nacional.<sup>69</sup> Vayamos ahora a nuestra Constitución.

El nombre completo y oficial de la Constitución Mexicana es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque de manera informal se haga referencia a ella como Constitución Federal, Constitución de la República, Constitución General, Constitución Mexicana, Carta Magna, Texto Fundamental, Norma Máxima, Ley Suprema, o simplemente, la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es considerada como la primera y más importante de las fuentes del derecho constitucional mexicano. Fue promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, y entró en vigor a partir del 1º de mayo del mismo 1917.

De acuerdo a la doctrina, nuestra Constitución, como muchas otras del mundo, puede dividirse en dos partes no difícilmente identificables, una dogmática y otra orgánica, aunque en un estudio minucioso podríamos encontrar otros elementos de clasificación, como sucedería por ejemplo con los artículos transitorios.<sup>70</sup> Sin embargo, para efectos de la presente investigación, solo consideraremos la clasificación clásica, para poner sobre la mesa el tema de las Garantías Individuales que serán tratadas en su momento.

#### 1.4.1. Parte dogmática

Según el Diccionario, por 'dogma' debemos entender, entre otras cosas, una 'proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia'<sup>71</sup>, es decir, que no admite discusión. Lo dogmático es lo relativo a los

---

<sup>69</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial para Jóvenes*, 3ª edición, p. 3.

<sup>70</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías Individuales, Parte General*, p. 45.

<sup>71</sup> Definición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la lengua para el término 'dogma'. Disponible para su consulta en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=dogma> [Consulta: 11 julio 2012].

dogmas, las verdades que no requieren comprobación alguna. En el caso de la nuestra Carta Magna, se puede decir que su primera parte es ‘dogmática’ en tanto que contiene una serie de verdades que se reputan válidas de suyo, como los son las antes llamadas garantías individuales contempladas principalmente en los artículos 1 a 29.<sup>72</sup>

En el capítulo III de esta tesis, analizaremos uno por uno, los artículos de esta parte dogmática relevantes en la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón. Por lo pronto, vale la pena decir que existe una gran similitud entre lo plasmado en estos primeros 29 artículos constitucionales con los 30 artículos que integran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948<sup>73</sup> y no fue ratificada por el Senado de la República por no contener obligatoriedad jurídica.<sup>74</sup>

#### 1.4.2. Parte orgánica

La segunda subdivisión de la norma fundamental se denomina ‘orgánica’. En sentido jurídico, algo es orgánico cuando se refiere, entre otras cosas, a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios’.<sup>75</sup> Por tanto, la parte orgánica constitucional es la que establece la organización, la integración y el funcionamiento de los poderes públicos en los ámbitos federal,

---

<sup>72</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *op. cit.*, p. 46.

<sup>73</sup> El texto oficial en español de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se encuentra disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>74</sup> Según la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos señala lo siguiente: ‘*Por no contener obligatoriedad jurídica, no fue ratificada por el Senado de la República, adoptada y proclamada por la resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1949.* Esta información está disponible para su consulta a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://transparencia.senado.gob.mx/historico\\_respuestas/content/2007/8-Agosto/F\\_1312\\_07.pdf](http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2007/8-Agosto/F_1312_07.pdf)

[Consulta: 25 junio 2012].

<sup>75</sup> Definición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua para el término ‘orgánica’. Disponible para su consulta en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=org%C3%A1nica> [Consulta: 12 julio 2012].

estatal y municipal, y que define los alcances competenciales de cada poder y nivel de gobierno. La parte orgánica complementa a la dogmática.<sup>76</sup>

Una rápida lectura del texto constitucional hace evidente que los primeros artículos describen los derechos fundamentales que reconoce nuestra constitución, mientras que el resto del articulado se encarga de explicar la organización pública de nuestro país. Entre los artículos 49 y 107, se aborda la organización y funcionamiento de los poderes federales, en tanto que en el Título IV, es decir en los artículos 108 a 114, se señalan las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos cuyos actos resulten violatorios de la Constitución<sup>77</sup>. Los artículos 115 a 122 describen la organización de las entidades federativas y sus municipios, incluyendo al Distrito Federal. El 123 sienta las bases del derecho laboral mexicano y el resto de los artículos tocan temas diversos como la supremacía constitucional, la separación de las iglesias y el Estado y otras cuestiones importantes, pero no relevantes para efectos del presente trabajo.

### 1.5. Plan Nacional de Desarrollo

El 31 de mayo de 2006, el Presidente Felipe Calderón presentó ante diversos líderes sociales su proyecto Visión México 2030, en el que destacaba su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este documento de algo más de 300 páginas, se establecían los 5 ejes sobre los que descansarían las políticas a seguir por su mandato. En sintonía con los hechos que marcaron el inicio del sexenio, el presidente dispuso al 'Estado de Derecho y seguridad' como el primero de los ejes.<sup>78</sup> En este nos enfocaremos.

---

<sup>76</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>77</sup> El Título IV de la Constitución resulta fundamental para el desarrollo de la presente tesis. Por esta importancia, el estudio de su texto y alcances, será abordado en el Capítulo IV.

<sup>78</sup> Nota publicada por El Universal el 31 de mayo de 2006, bajo el título *Presenta Calderón Plan Nacional de Desarrollo*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/428446.html> [Consulta: 1 Octubre 2012].

El Eje 1. Estado de Derecho y seguridad, está comprendido por 13 puntos, cada uno de los cuales cuenta con uno o varios objetivos y estrategias concretas. Los enumeramos a continuación: 1. Certeza jurídica, 2. Procuración e impartición de justicia, 3. Información e inteligencia, 4. Crimen organizado, 5. Confianza en las instituciones públicas, 6. Cultura de la legalidad, 7. Derechos humanos, 8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio, 9. Seguridad fronteriza, 10. Cooperación internacional, 11. Prevención del delito, 12. Cuerpos policíacos y 13. Participación ciudadana.<sup>79</sup> Previo al desarrollo de estos puntos, el documento nos ofrece para el tema de seguridad un diagnóstico que podemos resumir de la siguiente forma: La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país, lo que ha tenido como consecuencia el discrecional ejercicio del poder, la desconfianza de la sociedad hacia las autoridades y sus actuaciones, con lo que se inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables. Los ciudadanos no confían en las instituciones y esto se refleja en los índices de percepción de corrupción, que eran de 3.3 sobre 10 en 2006<sup>80</sup>. Existen lagunas legislativas que permiten abusos y violaciones a derechos fundamentales, por lo que es necesario que el sistema jurídico responda a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas del país, sobretodo, fortaleciendo la persecución del delito y la impartición de justicia, cuestión que no se resolverá si las procuradurías de las entidades federativas continúan tan desprestigiadas frente a los ciudadanos. El diagnóstico señala también el ineficiente sistema penitenciario y continúa describiendo el problema del narcotráfico, como una de las especies del crimen organizado que más daño hacen a la sociedad, señalándolo como una amenaza a la

---

<sup>79</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 5. Disponible para su consulta o descarga en PDF a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf) [Consulta: 1 Octubre 2012].

<sup>80</sup> La última encuesta de percepción de transparencia en México, publicada el 1 de diciembre de 2011 por Transparencia Internacional señala que no hemos avanzado en este rubro, pues como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, en 2006, nuestra calificación era de 3.3 y actualmente es de 3. El sitio en internet de Transparencia Mexicana publica un extracto de la encuesta con los datos que son relevantes para nuestro país. Este comunicado de prensa titulado *Presentación de los Resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2011* puede ser encontrado en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/IPC2011/01\\_IP\\_2011\\_Comunicado\\_de\\_prensa.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/IPC2011/01_IP_2011_Comunicado_de_prensa.pdf) [Consulta: 1 Octubre 2012].

salud física, emocional y moral de una buena parte de los mexicanos, a lo que habría que sumar que siendo una 'industria' de un gran valor económico y con alta rentabilidad. 'El Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir éste problema con todos los recursos a su alcance', concluye.<sup>81</sup> A continuación desarrollaremos brevemente los 13 puntos del eje de seguridad y a lo largo de la tesis, haremos referencia a los mismos.

### 1. Certeza jurídica.

Los ciudadanos no creen que se apliquen las leyes, y en efecto existe un gran espacio para la aplicación discrecional de esta. Para revertir ésta situación de plantearon 2 objetivos con sus respectivas estrategias:

**Objetivo 1:** *Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.* **Estrategia:** Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de normas, proponiendo reformas sustantivas y procesales.<sup>82</sup>

**Objetivo 2:** *Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.* **Estrategias:** Fortalecer y profesionalizar la defensoría de oficio, así como extender su cobertura. Combatir la corrupción en todo el proceso de impartición de justicia.<sup>8384</sup>

### 2. Procuración e impartición de justicia.

Nuestro país requiere instrumentos jurídicos que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes para que las autoridades puedan actuar con firmeza y con honradez.

---

<sup>81</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 44-46.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>83</sup> *Ibidem.*, pp. 48-49.

<sup>84</sup> Existe un objetivo 3 en el punto de certeza jurídica, referente a la propiedad, mismo que obviaremos porque lo que en él está escrito no tiene relación directa con nuestro tema. Sin embargo, en el debate encontramos ciertos argumentos sobre la conveniencia o no de la denominada 'extinción de dominio'.

**Objetivo 4:** *Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.* **Estrategias:** Hacer más eficientes los procedimientos en los ministerios públicos, además de fortalecer la investigación ministerial para hacer más efectiva la averiguación previa. Establecer mejores instrumentos para combatir la delincuencia organizada. Se presentó una iniciativa para reformar el sistema penal y hacerlo acusatorio en lugar de inquisitorio. Garantizar mejores condiciones para presentar denuncias a las víctimas de los delitos, incluyendo la posibilidad de realizar denuncias anónimas vía telefónica. Promover la implementación gradual de juicios orales y las reformas que permitan una impartición de justicia pronta y expedita. Implementación de medios alternativos de solución de controversias; y finalmente promover un Código Penal y uno de Procedimientos Penales únicos.<sup>85</sup>

**Objetivo 5:** *Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.* **Estrategias:** Fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno, consolidando al Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>86</sup> como instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia. Enfocar el sistema de procuración de justicia a favor de la víctima, simplificando –entre otras cuestiones- la presentación de denuncias y querellas.<sup>87</sup>

**Objetivo 6:** *Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social<sup>88</sup> de manera eficaz.* **Estrategias:** Recuperar el sentido de los centros penitenciarios como instancias de control de

<sup>85</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 50-53.

<sup>86</sup> 'El Sistema Nacional de Seguridad Pública es la instancia que sienta la bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo este último la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.' Para más información consultar la página en internet del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la siguiente dirección electrónica:

<http://portal.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/?page=snsp> [Consulta: 29 octubre 2012].

<sup>87</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 54-55.

<sup>88</sup> Es interesante que se haya utilizado el término 'readaptación social' en el Plan Nacional de Desarrollo, porque durante el sexenio del Presidente Calderón, las reformas constitucionales y legales en materia de Derechos Humanos y en particular de cuestiones penales tienden a hablar de una 'reinserción', más que de una 'readaptación'. ¿Será una cuestión meramente semántica?

presuntos responsables y sentenciados. Separación de reos de acuerdo a su perfil. Recuperación de valores éticos en los reos. Combatir la corrupción al interior de las prisiones. Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social – considerando por ejemplo, la sobrepoblación de los centros penitenciarios-.<sup>89</sup>

### 3. Información e inteligencia.

Es necesario articular un sistema de homologación de información para el intercambio de ésta, lo que es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate.

**Objetivo 7:** *Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.* **Estrategias:** Consolidar un Sistema Único de Información Criminal para concretar y compartir datos relevantes; coordinar sistemas de inteligencia del Gobierno Federal.<sup>90</sup>

### 4. Crimen organizado.

Ningún estado de la república puede ser rehén del narcotráfico, el crimen organizado o la delincuencia. Los grupos delictivos han intentado convertir a México en un lugar de consumo de drogas y no solo de paso de estas.<sup>91</sup> Los recursos producto de las actividades criminales, dan a estos grupos un gran poder adquisitivo y les permiten equiparse con personal y tecnología que con mucha frecuencia al de las autoridades. De aquí se desprende –argumenta el texto- la necesaria colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha<sup>92</sup>.

**Objetivo 8:** *Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del*

<sup>89</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 56-57.

<sup>90</sup> *Ibidem.*, pp. 57-58.

<sup>91</sup> Como se verá en el capítulo II, los datos oficiales no reflejan un aumento considerable en el consumo de drogas ilegales. Cuestión que abre la puerta al debate sobre la verdadera motivación del inicio de la denominada ‘Guerra contra el Narco’ del Presidente Felipe Calderón.

<sup>92</sup> En el capítulo IV se realiza un análisis constitucional de esta afirmación.



*crimen organizado*. **Estrategias:** Aplicar la fuerza del Estado dentro del marco permitido por la ley, para recuperar los espacios secuestrados por las organizaciones delictivas, localizando y eliminando plantíos de enervantes e interceptando cargamentos de droga; para lo que se requiere la modernización de las Fuerzas Armadas. Implementar una política integral – lo que quiera que eso signifique- que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para combatir el narcomenudeo. Combatir el lavado de dinero para mermar la capacidad económica de los grupos criminales.

#### 5. Confianza en las instituciones públicas.

Nuestro país requiere que sus ciudadanos confíen plenamente en el sistema jurídico y en el desempeño de las instituciones de justicia y de gobierno, por lo que es necesaria una alianza entre gobierno y sociedad en el combate a la impunidad y la corrupción.

**Objetivo 9:** *Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.* **Estrategias:** Modernizar el marco jurídico, transparentar los procesos, identificar y optimizar los trámites en los que más frecuentemente se dan sobornos, fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía; promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.<sup>93</sup> Reforzar los mecanismos para que los servidores públicos cumplan la ley.<sup>94</sup> Coordinar la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.<sup>95</sup>

**Objetivo 10:** *Combatir a la corrupción de forma frontal.* **Estrategias:** Promover una cultura anticorrupción, difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos, reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la

---

<sup>93</sup> Algunas entidades públicas de todo el país y en los tres niveles de gobierno, como la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco –en la que he tenido el gusto de colaborar- han realizado esfuerzos por obtener certificaciones que las acrediten como familiar y/o socialmente responsables, lo que –en mi opinión- es un buen comienzo para influir positivamente en la ética y orgullo de los servidores públicos.

<sup>94</sup> Vid. Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>95</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 60-62.

discrecionalidad<sup>96</sup>; mejorar los órganos de control interno, y finalmente, crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.<sup>97</sup>

#### 6. Cultura de la legalidad.

El Estado de Derecho se sustenta en el arraigo que tenga la cultura de la legalidad en la sociedad. El respeto a las leyes es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos. La cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento de la ley.

**Objetivo 11:** *Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.*

**Estrategias:** Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho. Promover una mayor profesionalización de los abogados.<sup>98</sup>

#### 7. Derechos humanos.

México participa ha intentado participar –asegura el Plan Nacional de Desarrollo- activamente en la difusión y protección de los derechos fundamentales. Por este motivo existen en nuestro país instituciones encargadas de velar por su efectivo ejercicio. De cualquier forma, se reconoce que el verdadero avance en esta materia implica un proceso social complejo.

**Objetivo 12:** *Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.* **Estrategias:** Actualizar el marco normativo para generar una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos humanos. Priorizarla atención de los grupos más vulnerables. Promover campañas

---

<sup>96</sup> En 2008, el Presidente Felipe Calderón lanzó una convocatoria para identificar el trámite más absurdo ante entidades públicas de los tres niveles de gobierno. El periodista Leo Zuckermann nos expresa su opinión a este respecto en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=714709](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=714709) [Consulta: 29 octubre 2012].

<sup>97</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 62-64.

<sup>98</sup> *Ibidem.* p. 65.

para difundir el alcance de los derechos humanos y el camino que pueden seguir los ciudadanos para exigirlos.<sup>99</sup>

#### 8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio.

Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de nuestro país, por lo que nuestras fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales.

**Objetivo 13:** *Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.* **Estrategias:** Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento. En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil,<sup>100</sup> fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.<sup>101</sup>

#### 9. Seguridad fronteriza

Se debe buscar que las fronteras sean lugares más prósperos y más seguros. Estas deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

**Objetivo 14:** *Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.* **Estrategias:** Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal y varias policías fronterizas y estatales. Crear canales para el intercambio de información y de estrategias con las autoridades de los países vecinos.<sup>102</sup>

#### 10. Cooperación internacional

---

<sup>99</sup> *Ibidem.* pp. 65-66.

<sup>100</sup> *Vid.* <http://www.proteccioncivil.gob.mx/> [Consulta: 26 octubre 2012].

<sup>101</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 69.

<sup>102</sup> *Ibidem.* p. 70.

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países.

**Objetivo 15:** *Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.*  
**Estrategias:** Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, haciendo esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacciones. Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen. Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas internacionales. Lograr la armonización entre la legislación internacional y los tratados internacionales firmados por nuestro país, de manera que puedan ser efectivamente aplicados en el combate a la delincuencia organizada. Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para los delincuentes.<sup>103</sup>

#### 11. Prevención del delito

La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen, por lo que es necesario impulsar programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal y municipal para evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, sufran violación a su integridad y su patrimonio que queden atrapados por el consumo de drogas.

**Objetivo 16:** *Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.*  
**Estrategias:** Fortalecer la cultura de la legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social. Establecer mecanismos

---

<sup>103</sup> *Ibidem.* pp. 70-71.

de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos. Reforzar la seguridad y la cultura de la prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas. Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos.<sup>104</sup>

## 12. Cuerpos policiacos.

A pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en México, la falta de coordinación y unidad de mando y por otros factores, la sociedad no tiene confianza en las instituciones. Aunque en estas corporaciones existen numerosos oficiales comprometidos y entregados al deber de servir y proteger a la ciudadanía, la eficacia de la policía se ha visto minada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes.

**Objetivo 17:** *Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.* **Estrategias:** Establecer un mando único policial. Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos. Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de policía. Promover la revaloración social del trabajo policial. Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.<sup>105</sup>

## 13. Participación ciudadana

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad. Es necesario entonces, impulsar la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

---

<sup>104</sup> *Ibidem.* pp. 74-76.

<sup>105</sup> *Ibidem.* pp. 77-78.

**Objetivo 18:** *Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.* **Estrategias:** Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad. Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito. Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.<sup>106</sup>

Como sucede al principio de cada administración, la de Felipe Calderón comenzó con buen ánimo y muchas buenas intenciones. Si bien algunas ideas pudieran ser debatibles –como la de la implementación de un Código Penal Único-, en general, lo planteado entonces representa –en mi opinión- una serie de propuestas en las que resulta fácil ponerse de acuerdo sobre finalidad, pero no sobre los medios o el camino a seguir. Si vamos por ejemplo, al objetivo 1, ¿quién se opone a que se garantice la certeza jurídica?, ¿o en el 4 a modernizar el sistema penitenciario?, ¿o en el 5 a combatir la impunidad?

El Plan Nacional de Desarrollo tiene en su parte inicial un diagnóstico que, si bien no revela algo que no supiéramos o imagináramos, sí deja constancia de que el gobierno no ignora la situación imperante en México. Para nadie es un secreto que la gente no confía en la policía y demás autoridades, que el sistema penitenciario está rebasado, que hace falta una mejor coordinación internacional o que es necesaria la participación ciudadana. En este sentido, la elaboración de un diagnóstico es un acierto. Claro que hubiera sido mejor, que en el mismo documento o en algún anexo se sustentaran sus dichos en cifras, ya que estas están prácticamente ausentes. La organización por puntos y objetivos es también acertada, aunque estimo que 13 y 18 respectivamente son demasiados y algunos podrían agruparse para hacerlo más comprensible.

Uno de los problemas de muchos políticos es el de prometer, sin saber si podrán cumplir. Por esto, la inclusión de ‘estrategias’ en las que se habla de los ‘cómos’ y no solo de los ‘qué’ es también un buen primer paso. Sin embargo, si analizamos a detalle estos ‘cómos’ caeremos en cuenta que muchos resultan

---

<sup>106</sup> *Ibidem.* pp. 78-79.

irrealizables si no se cuenta con el respaldo de los otros poderes, los demás niveles de gobierno y de la ciudadanía, y que algunos no son 'cómos' sino 'qué'. Por poner un ejemplo, las estrategias del objetivo 4 incluyen efficientar los procesos de los ministerios públicos y fortalecer la investigación ministerial. Pues bien, la propuesta, que sin duda es buena, no menciona el camino a seguir para que sea posible.

El Plan Nacional de Desarrollo constituyó pues, parte fundamental en el proyecto de gobierno de Felipe Calderón una vez que terminó el proceso electoral y estuvo al frente del Poder Ejecutivo Federal y en él se ve la importancia que dio a las cuestiones de seguridad pública, y en particular en la lucha contra el narcotráfico, porque si bien es cierto que este se combatió de alguna forma en las administraciones anteriores, Calderón decidió darle una trascendencia mediática sin precedentes, que no cesaría hasta el último de los días de su gobierno.

## CAPÍTULO II. PROBLEMÁTICA ACTUAL EN MÉXICO EN TORNO A LA SEGURIDAD

Ver noticias en la televisión, escuchar la radio y leer el periódico se han convertido en una experiencia lamentable para todos aquellos que intentamos estar al día en lo que acontece en nuestro entorno. Las buenas noticias escasean y cuando las hay, son normalmente opacadas por lo abrumador de las malas. La percepción de violencia e inseguridad ha alcanzado niveles no vistos en años<sup>107</sup>, y como nunca antes la sociedad civil organizada ha pedido, exigido a la autoridad que cumpla con el rol que solo a ella corresponde.

No son pocos los que señalan a la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón como el origen de esta violencia. Así lo han manifestado explícitamente personalidades de la vida pública de nuestro país de los más diversos ámbitos e implícitamente algunos de los que parecieran ser cercanos al propio presidente. El hecho es que no se puede ser indiferente a un problema como el del crimen organizado, particularmente el relacionado con los cárteles de las drogas y la respuesta que ha tenido la presente administración federal para contrarrestarlo.

En el presente capítulo, abordaremos los 3 aspectos más relevantes para la existencia del narcotráfico –producción, tráfico y consumo-, y expondremos algunos datos que han trascendido en mediciones oficiales y en ciertos medios de comunicación, lo que nos permitirá darnos cuenta de que no hay consistencia en los números de todos, y que por lo tanto, no es posible tener un diagnóstico concluyente del problema, sino tendencias, que bien podrían dirigirnos a un camino adecuado. El

---

<sup>107</sup> La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana publicada en 2006 reportó que, en promedio una de cada cuatro habitantes ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada en aquel 2006, consideraba que la criminalidad había afectado su calidad de vida. Ver. Instituto Ciudadano de estudios Sobre la Inseguridad, *Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.icesi.org.mx/> [Consulta: 2 julio 2012].



narcotráfico existe y es preocupante, pero difícilmente los simples mortales seremos capaces de dimensionarlo en su justa proporción.

## 2.1. Narcotráfico en México

En el imaginario colectivo de los mexicanos los problemas de nuestro país pocas veces tienen su origen en nosotros mismos, ya que eternamente nos ha resultado fácil culpar al gobierno y a los Estados Unidos de lo que nos sucede. Narcotráfico y crimen organizado no parecen ser la excepción. Nuestro razonamiento es con frecuencia el siguiente: 'México es el camino de las drogas que provienen del sur y van hacia el norte. Luego entonces, somos víctimas de los vicios norteamericanos'. En este sentido, durante mucho tiempo hemos tenido la convicción de ser un país más de paso que de consumo.

Las cifras oficiales de la Secretaría de Salud aseguran que menos del 6% de la población consume las denominadas 'drogas ilegales' como marihuana, cocaína y heroína<sup>108</sup>, lo que contrasta con la ya tradicional aparición del líder del Cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera en los rankings de Forbes que lo colocan como uno de los personajes más ricos y poderosos del mundo,<sup>109</sup> como si se tratara de una versión mexicana de Pablo Escobar.

Quienes han escrito sobre la 'industria' del narcotráfico en México coinciden en señalar los años de 1983 a 1985 como la época en la que se dan los primeros enfrentamientos importantes entre nuestras autoridades y quienes controlan las drogas en nuestro país. Destaca por ejemplo, el operativo en el rancho El Búfalo en el que según narra Enrique Krauze, se encontraron 'miles de kilos de marihuana', o el secuestro en Guadalajara del Agente de la DEA Enrique Camarena, que tensó aún

---

<sup>108</sup> Encuesta Nacional de Adicciones 2008, publicada por la Secretaría de Salud. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08\\_NACIONAL.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf) [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>109</sup> Sitio Web oficial de la revista Forbes. Se puede acceder a él a través de internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/> [Consulta: 7 julio 2012].

más la difícil relación entre el gobierno mexicano y el estadounidense<sup>110</sup>. En los años posteriores y hasta la fecha, no son pocas las bajas de los principales cárteles mexicanos; podríamos mencionar a Ignacio Coronel<sup>111</sup>, Arturo Beltrán Leyva y a Édgar Valdés Villareal. Por otro lado, llama la atención la fuga del antes mencionado 'Chapo' Guzmán de Puente Grande y las más de 50,000<sup>112</sup> vidas que se han perdido desde el 11 de diciembre de 2006 a hoy en esta 'guerra' o estrategia del gobierno federal contra el crimen organizado.

Aunque suene repetitivo, no podemos dejar de señalar lo complicado que resulta saber a ciencia cierta hasta dónde han penetrado el narcotráfico y el crimen organizado a las instituciones mexicanas y a la sociedad. No abundan los datos fiables al respecto, como tampoco son muchos los autores que hayan realizado una verdadera investigación sobre ello. La información la podemos encontrar en algunos libros, pero sobre todo en publicaciones periódicas y en las redes sociales. Sin embargo, por razones que no termino de comprender, todos coincidimos en que estamos frente a un problema grave del que no vemos la salida. Con apoyo del material disponible, intentaré sintetizar los elementos objetivamente comprobables a los que nos enfrentamos.

### 2.1.1. Producción de Drogas

Para que sea posible la producción de drogas, son necesarias dos actividades fundamentales: la obtención de la materia prima y la producción en sí de lo que llegará a los consumidores. En este sentido, podríamos distinguir dos tipos de drogas principales, las naturales y las sintéticas. Las primeras, requieren solo de pequeños procesos, como en el caso de la marihuana, mientras que las segundas como la

---

<sup>110</sup> DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, con colaboración de LAJOUS, Alejandra, *Cambio de Rumbo: Testimonio de una Presidencia, 1982 – 1989: Miguel de la Madrid H.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 393 y ss.

<sup>111</sup> Artículo publicado por el diario El Universal el día 29 de junio de 2010, escrito por Francisco Gómez bajo el título *Sedena confirma muerte de Nacho Coronel*. Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/698605.html> [Consulta: 26 junio 2012].

<sup>112</sup> Esta cifra será discutida en páginas posteriores, pues no existe un consenso al respecto.

heroína y la cocaína, requieren de cierta infraestructura y tecnología, para realizar los procesos químicos necesarios para dejar el 'producto' listo para el mercado.

De acuerdo con el Reporte Mundial sobre las Drogas 2011<sup>113</sup> publicado por la Organización de las Naciones Unidas y conforme a la creencia popular, la droga que más se produce en el mundo es la marihuana en hierba, seguida por la resina de marihuana (hachís). Posteriormente, vienen cocaína y heroína respectivamente. Según el mismo informe, la producción de las primeras se mantiene estable, mientras que tanto cocaína como heroína, han comenzado a disminuir por razón de 13% y 21% entre 2007 y 2009, para dar paso a nuevas drogas sintéticas como las anfetaminas que han incrementado su participación hasta en 16%.

En lo que toca a la región a la que pertenece nuestro país, Norteamérica, cabe decir que en términos generales, seguimos siendo el principal mercado de drogas ilícitas del mundo. Vale la pena mencionar que este deshonoroso liderazgo tiene mucho que ver con nuestra vecinidad con los Estados Unidos, aunque como veremos más adelante, existen datos que conviene considerar respecto a nuestro país.

Si lo que más se consume es marihuana en hierba (fumada), parece lógico que lo que más se produzca en Norteamérica sea precisamente esta planta. De cualquier manera, como señalábamos, otras drogas, principalmente anfetaminas y heroína comienzan a ganar terreno. La marihuana se siembra en los tres países de la región, aunque el consumidor final se encuentra la mayoría de las veces en la tierra del Tío Sam. La manufactura de anfetaminas también sucede en los tres países, al grado que el 99% de los laboratorios destinados para su fabricación se han descubierto en Norteamérica. México produce el 5% del opio que circula en el mundo.

---

<sup>113</sup> A lo largo de este capítulo, haremos constantes referencias a este informe que por el momento solo está disponible en su versión en inglés bajo el título: World Drug Report 2011, y que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf) [Consulta: 7 junio 2012].

De acuerdo con un estudio publicado por la Universidad Autónoma de Madrid, en nuestro país existen dos tipos de cultivos que han sido declarados ilegales y que se producen en cantidades industriales: adormidera (con la que se produce opio y heroína) y la marihuana<sup>114</sup>. *‘Comparando el precio que se le paga al campesino (a pesos de 1994), la marihuana es 16 veces mejor negocio que la vainilla (el producto más caro) o 50 veces mejor que la almendra (el segundo mejor pagado). En relación al maíz, la yerba se paga cerca de 300 veces mejor.’*<sup>115</sup>, lo que significa que la oferta potencial de traficantes de drogas, en particular de marihuana es ilimitada porque cualquier pequeño agricultor puede cultivarla. Sin embargo, las cosas han cambiado desde que los productores podían fácilmente colocar su producto en los consumidores, pues con el paso del tiempo, las autoridades mexicanas y estadounidenses han hecho esfuerzos por reducir el tráfico de todo tipo de drogas ilegales. Volvemos hacer mención del episodio de 1984 del rancho ‘El Búfalo’ en Chihuahua, en el que se descubrieron e incautaron 2,500 kg de marihuana, o la expropiación en 1989 de doce campos agrícolas a Jesús Murillo<sup>116</sup>, así como la muerte o captura de importantes capos como Amado Carrillo, Arturo Beltrán Leyva y en tiempos recientes, Ignacio ‘Nacho Coronel’. Aunque la demanda de drogas se ha mantenido, la condena social, sumada a los peligros que implica dedicarse a esta actividad ha generado una progresiva disminución en los ingresos para los agricultores, y que quienes asuman los riesgos, y en consecuencia los más altos beneficios económicos, sean los intermediarios, es decir, los narcos y sus cárteles.

---

<sup>114</sup> El asunto no termina ahí, pues los hongos alucinógenos y otras drogas también se han hecho de su mercado. La explicación a esto –dice el estudio– la encontramos en el fácil cultivo de estos productos agrícolas sumado a la demanda existente dentro de nuestras fronteras y en los Estados Unidos. Tanto marihuana como adormidera, son enormemente resistentes a las inclemencias del tiempo y a las plagas, además de que pueden darse en prácticamente cualquier terreno, al grado de que pueden ser encontradas en estado natural. En el caso de la marihuana, lo que determina su calidad es la genética y en muy escasa medida, el terreno en el que se desarrolló. En lo que toca a la adormidera, su transformación en heroína hace falta un proceso químico que no requiere mayor infraestructura. Por estas razones, la necesidad de capital no es tan alta como pudiera pensarse. Vid. RESA NESTARES, Carlos, *La organización de la producción de drogas en México*, publicado por la Universidad Autónoma de Madrid y disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text10.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text10.html) [Consulta: 7 junio 2012].

<sup>115</sup> Extraído del artículo *El Verde es vida*, publicado por el Periódico Reforma el 9 de septiembre de 1996.

<sup>116</sup> Según el artículo *El Narco expropia la tierra*, publicado por el Semanario Proceso en su edición del 26 de agosto de 2008. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.proceso.com.mx/?p=201174> [Consulta: 11 julio 2012].

A la luz de la información con la que se cuenta, podemos decir que como en cualquier mercado, para que la 'industria' del narco subsista, es necesaria la existencia de un trinomio conformado por productores, traficantes-intermediarios y consumidores. En la '*Guerra contra el narco*' emprendida por Felipe Calderón, la mayor parte de los esfuerzos se han dirigido al tráfico, sin que mayores logros se hayan tenido en los otros dos aspectos.

### 2.1.2. Tráfico de Drogas

Según los datos proporcionados por la ONU, en el tráfico de drogas se presentan los signos distintivos siguientes: 1. La marihuana en hierba se produce y se consume de forma regional. En general, lo que se produce en Norteamérica, se queda en Norteamérica; 2. El mayor productor de hachís es Marruecos, y suele tener como destino el centro y oriente de Europa; 3. El tráfico de cocaína es doméstico e interregional. Se produce en países de Sudamérica como Perú, Colombia y Bolivia y sus destinos principales son Norteamérica y el oriente y centro de Europa. La demanda de Norteamérica ha disminuido considerablemente.<sup>117</sup> 4. El tráfico de heroína es doméstico e interregional. La heroína producida en Afganistán es consumida localmente y exportada a Europa, al sur de África y al sur de Asia. La heroína producida en México es normalmente consumida en Estados Unidos; 5. El tráfico de anfetaminas suele ser doméstico, mientras que el de precursores químicos es mayoritariamente interregional; 6. El tráfico de éxtasis es primordialmente dentro de Europa, aunque Norteamérica ha comenzado a hacerlo.

Si bien es cierto que existe gran producción de drogas en México que termina en los Estados Unidos, el tráfico de drogas hacia y desde otras regiones existe, pero es

---

<sup>117</sup> Contrastando los datos de la Encuesta Nacional de Adicciones más reciente (2008) con el Informe Mundial presentado por Naciones Unidas, se puede decir que aun cuando el consumo de cocaína en México ha aumentado, la demanda en Estados Unidos ha decaído, lo que implica una reducción regional efectiva en este sentido, pues de cualquier forma, Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor de cocaína a nivel mundial.

aun limitado, con la muy importante excepción de la cocaína, que tiene su origen solo en Sudamérica y su principal destino es México, Estados Unidos y Canadá.

En sentido gramatical, tráfico significa *‘Movimiento o tránsito de personas, mercancías etc., por cualquier otro medio de transporte’*<sup>118</sup>. Cuando escuchamos las expresiones ‘narcotráfico’ o ‘tráfico de drogas’ solemos llevar a nuestra mente el conjunto de actividades que integran la ‘industria’ en su totalidad, y de hecho, es el trato que hemos dado al concepto a lo largo de la presente tesis, pues es el sentido que parece desprenderse de la ‘guerra’ del Presidente Calderón. Sin embargo, en este punto, pretendemos referirnos solamente a la intermediación entre productores (agricultores y procesadores) y consumidores, y no encuentro una voz más precisa para ello. Entendiendo esto, el tráfico de drogas o narcotráfico no es una cosa menor, pues no son los agricultores o los que tienen el último contacto con los consumidores quienes llenan sus bolsillos de billetes o poseen impresionantes arsenales cuasi militares, sino los que están entre unos y otros, es decir los grandes capos y sus cárteles. En este sentido es cada vez más frecuente escuchar los nombres de nuevos grupos organizados que se dedican a este y otros delitos que dañan profundamente a nuestra sociedad. El Cártel de los Beltrán Leyva, del Pacífico, de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, los Zetas y muchos más que se disputan el territorio mexicano para sus actividades ilícitas. Sin profundizar demasiado en el tema, en las siguientes líneas expondremos los más importantes, quiénes son sus cabezas y su zona de influencia.

Cuando comenzó el sexenio del Presidente Calderón, 9 cárteles controlaban nuestro país. Protegidos por las policías de los estados y por algunos gobernadores, los criminales estaban perfectamente posicionados a lo largo y ancho de la geografía mexicana. De estos, es de destacar el Cártel de Sinaloa, bajo del liderazgo de Joaquín Guzmán Loera, *el Chapo* y del *Mayo* Zambada. Le seguía el Cártel del Golfo, con Eduardo Costilla Sánchez, *el Coss*, como cabeza. El Cártel de Tijuana se

---

<sup>118</sup> Tercera acepción de la voz ‘tráfico’ según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en internet, en la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=tr%C3%A1fico> [Consulta: 13 julio 2012].

fortaleció con Fernando Sánchez Arellano, sobrino de los Arellano Félix. El Cártel de Juárez bajo el mando de Vicente Carrillo Fuentes, hermano y sucesor de *el Señor de los Cielos*, Amado Carrillo. Subsistía el Cártel de los Beltrán Leyva, anteriormente denominados *Tres Caballeros*, ahora en manos de Héctor Beltrán con el sesgo representado por el Cártel del Pacífico Sur. El Cártel de Colima, fundado por los hermanos Amezcua Contreras, bautizados por la DEA como *los Reyes de las Metanfetaminas*. El Cártel del Golfo que, a pesar de su nombre, controlaba Michoacán (a través de su brazo armado, *Los Zetas*) en la denominada Ruta del Pacífico. Finalmente, teníamos entonces a la Familia Michoacana surgida a finales de 2005, notoria por su capacidad armada y violencia, y al cártel de los hermanos Díaz Parada, dedicados al tráfico de marihuana.<sup>119</sup>

Michoacán es un territorio fundamental para el tráfico de drogas en nuestro país, ya que es una de las zonas de desembarque más importantes, pues buena parte de los cargamentos de drogas procedentes de América del Sur entran por ahí. Por esta razón, no es raro que prácticamente todos los cárteles hayan tenido y sigan teniendo representantes en aquel Estado, que curiosamente es la tierra del Presidente Calderón y fue el Estado en el que comenzó esta guerra a través del Operativo Conjunto Michoacán, en aquél lejano 11 de diciembre de 2006.<sup>120</sup>

Después de más de 5 años de combate frontal al narcotráfico, los cárteles de entonces se han reacomodado. Algunos se han fraccionado –como cuando *los Zetas* dejaron de ser el brazo armado del Cártel del Golfo- y otros más, han ido surgiendo, según reportan importantes diarios en el mundo. El diario El País nos explica lo siguiente:<sup>121</sup>

Los cárteles del 'narco' en México exhiben (sic) la misma facilidad para matar que para reproducirse. A cada capo detenido o asesinado por la policía o el ejército, no solo le

<sup>119</sup> RAVELO, Ricardo, *El narco en México. Historia e historias una guerra*, Editorial Grijalbo, México, 2012.

<sup>120</sup> Artículo titulado *Anuncia Gabinete de Seguridad Operativo Conjunto Michoacán*, publicado por el diario La Crónica, el 12 de diciembre de 2006. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=275855](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=275855) [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>121</sup> Artículo titulado *La guerra contra el narco engendra siete nuevos cárteles en un año*, publicado por el diario español El Mundo, el día 17 de julio de 2011. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.elmundo.es/america/2011/07/17/mexico/1310924701.html> [Consulta: 11 julio 2012].

sigue otro dispuesto a asumir el liderato de sicarios. La disputa por el demostrado poder de estos grupos provoca escisiones y el nacimiento de nuevas organizaciones delictivas.

La realidad que dibujan los últimos informes de Seguridad Pública y de la Fiscalía de México prueba uno de los efectos de la guerra que libra el Gobierno de Felipe Calderón contra el 'narco': en el último año no solo no ha conseguido disolver cártel alguno, sino que han nacido al menos siete nuevos.

A saber: Cártel de Jalisco nueva generación, La Resistencia, La mano con ojos, La nueva administración, Los caballeros templarios, el Cártel independiente de Acapulco y otro del suegro de la Barbie. Todos, escisiones de otros existentes antes. Y todos se suman a los que ya controlan el narcotráfico, secuestran, extorsionan, y asesinan en México como el de Sinaloa, el del Golfo, el de los Zetas, el de los Arellano-Félix (Tijuana), el de los Carrillo Fuentes (Juárez).



Fuente: Milenio Diario<sup>122</sup>

En mi opinión, el hecho del surgimiento de estos cárteles tiene dos lecturas posibles: 1. Divide y vencerás. Lo que significaría, que la estrategia del Presidente está funcionando en la medida en que está dañando sus estructuras y fraccionando los cárteles más importantes de nuestro país, generando enfrentamientos entre ellos

<sup>122</sup> <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1db22ab7d4f97d7491d79e46da56c4cf> [Consulta: 11 julio 2012].



y su consecuente debilitamiento. 2. De una u otra forma, siempre habrá oferta mientras subsista la demanda, y siempre habrá quién esté dispuesto a asumir los riesgos que eso significa.<sup>123</sup> Por este motivo, hemos de atender el problema desde todos sus frentes, incluido el consumo y la producción de drogas.

### 2.1.3. Consumo de drogas

Para que tengamos idea de la dimensión del problema al que nos enfrentamos, de acuerdo con el multicitado informe de las Naciones Unidas, nuestra región es campeona mundial en el consumo de drogas ilícitas, llegando a proporciones impresionantes. En 2009, en Norteamérica se consumió el 70% de la marihuana del mundo, el 44% de metanfetaminas, el 18% de cocaína, el 4% de heroína y el 1% de hachís. Cabe señalar que aunque la mayor parte de esto sucede en Estados Unidos, por nuestra cercanía con ellos, estas cifras no pueden ser consideradas como una cuestión menor.

El consumo de marihuana en la población de Norteamérica entre 15 y 64 años asciende a 10.7%. Sin embargo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, el consumo de esta hierba en nuestro país solo ha sufrido variaciones marginales, pasando de 3.5% a 4.2% en un periodo de 6 años<sup>124</sup>. Con respecto a la cocaína, a pesar del mencionado descenso en su demanda, nuestra región conserva el 37% de los consumidores a nivel mundial<sup>125</sup>. México contribuye con 2.4%<sup>126</sup> de su

---

<sup>123</sup> En una entrevista realizada por Javier Alatorre a José Jorge Balderas, *el JJ* (operador de *La Barbie* y quien disparó a Salvador Cabañas), el sicario confesó '*mi intención era no ir a la cárcel, mejor morirme*'. No fue ni el primero ni el último de los narcotraficantes que he escuchado dar declaraciones en ese sentido, por lo que me parece que la conclusión que podemos sacar de todo esto es que los grandes capos saben los riesgos, y están dispuestos a pagarlos con su vida. Este video, titulado *Javier Alatorre entrevista a Jose Jorge Balderas El JJ*, está disponible en YouTube a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.youtube.com/watch?v=HBCqPi61pow> [Consulta: 11 julio 2012].

<sup>124</sup> Encuesta Nacional de Adicciones 2008, p. 41.

<sup>125</sup> Es preciso distinguir entre el consumo total de la sustancia en la región (18%) y el número total de consumidores (37%), lo que significa que poco más de la tercera parte de los consumidores de cocaína se encuentra en Norteamérica y ellos consumen poco menos de la quinta parte del total mundial.

<sup>126</sup> Encuesta Nacional de Adicciones 2008, p- 41.

población total, que contrasta con el índice regional de 2%<sup>127</sup>, lo que me resulta preocupante, porque significa que en proporción, hay más consumidores de cocaína en nuestro país con respecto a Estados Unidos y Canadá.

Hablando de México, el consumo de drogas ilegales ha sufrido un aumento del 0.7% entre la población de entre 12 y 65 años en 6 años. Por grupos de población, si bien es cierto que el consumo de drogas es mayor en los hombres, el índice de crecimiento es mayor en las mujeres, llegando casi a duplicarse entre 2002 y 2006. La marihuana y cocaína son las sustancias preferidas por la población. El consumo de la primera aumentó de 3.5 a 4.2%; el aumento de la segunda fue mayor: pasó de 1.2% en 2002, a 2.4% en 2008, es decir que su consumo se duplicó entre ambas mediciones.<sup>128</sup>

La marihuana ha ocupado los primeros lugares de preferencia entre la población desde siempre, aunque solo tengamos registros oficiales a partir de 1988, año en que se levantó la primera encuesta nacional. La cocaína ha sufrido importantes variaciones y ha desplazado a los inhalantes desde inicios de los 90's. El consumo de otras drogas muestra índices muy inferiores. Sin embargo, también ocurren incrementos importantes, como en el caso del crack y las metanfetaminas, cuyo consumo aumentó seis veces. En contraste, el consumo de los alucinógenos no es significativo, mientras que los inhalables, que habían mostrado una tendencia hacia el decremento, vuelven a repuntar.<sup>129</sup> Este es el consumo real. Ahora vayamos a las causas.

Sobre la exposición a la oportunidad y reincidencia, la Encuesta Nacional de Adicciones estudia diversos aspectos que influyen y hacen posible el acceso de los jóvenes a las drogas. Destacando a la familia, es preciso reconocer que no es el único elemento de la ecuación. *‘Entender cómo se da la progresión desde que se le ofrece al individuo la oportunidad de uso hasta que se desarrolla la adicción es crucial para el diseño de programas de intervención que permitan incidir en cada una*

---

<sup>127</sup> World Drug Report 2011, p. 36.

<sup>128</sup> Encuesta Nacional de Adicciones 2008, p. 41.

<sup>129</sup> *Ibidem* p. 42.

de las etapas y así reducir la probabilidad de ocurrencia'.<sup>130</sup> En este orden de ideas, sí hay que considerar el rol de los padres, pero no se pueden dejar de lado cuestiones como el género de los potenciales consumidores, su entorno socioeconómico y educación.<sup>131</sup>

## 2.2. Números de la 'guerra contra el Narco', la violencia real y su percepción

Desafortunadamente, en los sitios electrónicos oficiales de las diversas dependencias involucradas en esta 'guerra' por parte del gobierno federal se ofrecen mínimos o nulos números que podríamos considerar 'oficiales'. Encontramos información sobre ciertos capos detenidos e importantes decomisos de drogas y armas, pero no respecto de las muertes que han ocurrido en estos casi 6 años de combate frontal. En este sentido, algunos periódicos y otras publicaciones especulan en las cifras que van de las 45 mil a las 150 mil bajas tanto de delincuentes como de civiles que tuvieron el infortunio de encontrarse en el lugar equivocado en el

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>131</sup> El 17.7% de la población total reconoció que entre los 12 y 65 años alguna vez le ofrecieron algún tipo de droga. 93.8% de las veces, se trató de marihuana. Las mujeres están menos expuestas que los hombres a la oportunidad de usar drogas, ya que solo el 6.8% de ellas indicó que le habían ofrecido marihuana regalada, en comparación con el 27.3% de los hombres en el mismo caso. Por grupos de edad, los hombres de entre 26 y 36 años han tenido más oportunidad de usar drogas, ya que el 39% informó haber estado en una situación en que se le ofrecieron drogas. El segundo lugar lo ocupan quienes tienen entre 35 y 65 años, pues de ellos, casi una tercera parte ha estado expuesta. Finalmente, entre los hombres adolescentes y jóvenes de entre 12 y 25 años de edad, una cuarta parte ha tenido la oportunidad de usar drogas. Entre las mujeres, la exposición ocurre a edades más tempranas y es más frecuente entre aquellas de 12 a 25 años, pues sucede al 10.7% de ellas. El índice de exposición descende con la edad, con 8.8% de las que tienen entre 26 y 34 años frente a un 5.2% de las mayores de 35 años.

La oportunidad del consumo de drogas debe considerar una serie de variables. Quienes no asisten a la escuela son más vulnerables a caer en adicciones. Lo mismo sucede con quienes tienen amistades que consumen, quienes han intentado suicidarse y los que tienen mayores ingresos. 'Los adolescentes y jóvenes de hoy están más expuestos a la oportunidad de usar drogas que las generaciones anteriores. Por ello, es importante orientar la prevención fortaleciéndolos frente al riesgo'.

La reincidencia en el consumo de drogas entre la población de 12 a 65 años en México es de 5.7%. Esta proporción aumenta a 9.1% si solo se consideran los hombres, y desciende a 2.6% si solo se consideran las mujeres, quienes –como hemos visto – normalmente están menos expuestas a la oportunidad. Por grupos de edad, la mayor proporción de recurrencia se ubica en la población de 18 a 34 años, con 12.1% para los hombres y de 3.3% para las mujeres. Entre los varones, el siguiente grupo más afectado es de 35 años o más, con el 8.6%, mientras que el de los adolescentes (12 a 17 años) la recurrencia es de 3.7%. Para las mujeres, la incidencia se da por igual entre las adolescentes y las que tienen 35 años o más, es decir, 2.1%.<sup>131</sup>

*Vid.* Encuesta Nacional de Adicciones 2008, pp. 45-46.

momento equivocado. Por este motivo, incluiremos a continuación los reportes que han hecho algunos de los más importantes y respetados medios de comunicación, señalando su origen y fecha de publicación, para continuar con las cifras oficiales de detenidos y para concluir con la reseña de una crítica realizada por la periodista Nancy Flores a estos números.

a) Semanario Proceso: 60 mil muertos.

El 10 de diciembre de 2011, el Semanario Proceso publicó un artículo titulado *Cinco años de guerra, 60 mil muertos*, escrito por Enrique Mendoza Hernándezzeta: ‘Con la información de las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de los estados, se puede afirmar que en México el número de muertos en los cinco años de guerra calderonista contra el narcotráfico ya superó los 60 mil, cifra escalofriante en la que figuran presuntos delincuentes, sicarios, policías, soldados, marinos y civiles –“daños colaterales” según el gobierno federal- y más recientemente defensores de derechos humanos. El computo fue elaborado por Zeta.’<sup>132</sup>

b) Grupo Reforma: 50 mil muertos.

El 15 de abril de 2012, el periódico Mural de Grupo Reforma publicó un artículo titulado *Urge Santos revisar lucha antidrogas*, cuya autoría se atribuye a Mayolo López: ‘La guerra de las drogas ha dejado en los últimos cinco años 50 mil muertos en México, y 20 mil, sólo en 2011, en Centroamérica’.<sup>133</sup>

c) Periódico Excélsior: 150 mil muertos.

---

<sup>132</sup> Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.proceso.com.mx/?p=290774> [Consulta: 27 junio 2012].

<sup>133</sup> Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: (Es necesario tener una cuenta de Grupo Reforma para acceder al link)

<http://www.mural.com/edicionimpresa/paginas/20120415/pdfs/mINT20120415-011.pdf> [Consulta: 27 junio 2012].

El 27 de marzo de 2012, el diario Excelsior publicó un artículo titulado *Cifra de muertos en contra del narco en México es de 150 mil: EU*, que de acuerdo a la Agencia EFE fue el dato proporcionado por el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Leon Panetta: 'El secretario de Defensa de Estados Unidos, Leon Panetta, dijo hoy que, según cifras proporcionadas por funcionarios de México, un total de 150 mil personas han muerto en la guerra contra el narcotráfico de en ese país. (...) Panetta realizó esta declaración tras mantener una reunión con los ministros de Defensa de Canadá, Peter Mackay, y México, el general Guillermo Galván, así como el secretario de Marina de México, Francisco Saynez.'<sup>134</sup>

- d) Periódico El Universal: Aclaración sobre los 150 mil muertos. En realidad 47 mil 500.

El 27 de marzo de 2012, el diario El Universal publicó un artículo titulado *Aclaran cifra de muertos por crimen organizado*, que curiosamente también cita como fuente a la Agencia EFE: 'El gobierno de México precisó hoy que las disputas entre grupos criminales han dejado unos 150 mil muertos al año en todos los países del continente americano y no sólo en México. (...) Según los datos oficiales de la Fiscalía mexicana, en los primeros nueve meses de 2011 la violencia entre grupos criminales había dejado un total de 12 mil 903 muertos, cifra que supone el 8.2% de las 150 mil muertes en todo el continente. (...) Según las cifras oficiales dadas a conocer en enero de este año, desde 2006 han muerto 47 mil 500 personas en México como consecuencia de la violencia contra el narcotráfico'.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Nota disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=821885&seccion=seccion-nacional&cat=1](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=821885&seccion=seccion-nacional&cat=1)

[Consulta: 27 junio 2012].

<sup>135</sup> Nota disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/838512.html> [Consulta: 12 junio 2012].

e) Grupo Milenio: 50 mil muertos.

El 14 de mayo de 2012, Milenio Diario publicó una nota titulada '*50 mil muertes en la guerra contra el narco en México*': 'Más de 50 mil personas han muerto en la violencia relacionada con el narcotráfico en el país desde que el presidente Felipe Calderón lanzó una guerra total contra las bandas de narcotraficantes, luego de llegar a la presidencia en diciembre de 2006. En el 2009 se registraron 9.614 muertes, en 2010 la cifra fue de 15.273 y en el 2011 subió a 16.400.'<sup>136</sup>

Así las cosas en nuestro país. Los principales diarios hablan de entre 50 mil y 60 mil muertos en lo que va del sexenio, y esto no tiene muy contentos a diversos sectores de la sociedad. Es el reclamo constante al propio Presidente y a los candidatos de su partido, dondequiera que se paren. ¡Ya no más violencia!, ¡No más sangre!, ¡Estamos hasta la madre!, ¡Si no pueden, renuncien!, son solo algunas de las frases que los acompañan en cualquier acto público. He tenido la oportunidad de ser testigo de ello, y tal como sucedió en esa ocasión -puede comprobarse a través del YouTube-, la respuesta es siempre parecida. Con seguridad, el Presidente responde que se trata de un deber irrenunciable del Estado Mexicano y que no se va a 'rajar'.

Según expuso a Eduardo Ruiz Healy en su programa de radio, Nancy Flores Hernández, autora del libro '*La Farsa detrás de la Guerra contra el Narco*' señala que de los más de 120 mil detenidos por la delincuencia organizada, en el marco del combate al narco por parte de Felipe Calderón, solo 1,306 han sido consignados por delitos contra la salud y lavado de dinero entre febrero de 2007 y febrero de 2010, y que solo se han dictado 254 sentencias firmes por secuestro, 735 por delincuencia

---

<sup>136</sup> Nota disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1db22ab7d4f97d7491d79e46da56c4cf> [Consulta: 11 julio 2012].

organizada y 53 por lavado de dinero. Si damos por válida la cifra de 50 mil muertos, tenemos un promedio de aproximadamente 27 ejecutados por día.

<b>Consignados<sup>137</sup></b>	
<b>Cártel de Sinaloa</b>	114
<b>Familia Michoacana</b>	145
<b>Cártel de Tijuana</b>	135
<b>Cártel de Juárez</b>	78

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en lo que va de la administración de Felipe Calderón, han caído más de 2,000 personajes con algún mando en la ‘industria’ del narcotráfico en México.<sup>138</sup> Según se desprende de los datos que circulan en los medios de comunicación, la ‘Guerra contra el narco’ ha cobrado algo más de 50 mil vidas desde su implementación desde finales de 2006. 50 mil personas serían suficientes para llenar el Estadio Omnilife, y algunos otros escenarios importantes de nuestro país. En ese contexto, los números parecen alarmantes. Más si consideramos que entre esos 50 mil, se encuentran civiles inocentes que se cuentan por miles. Sin embargo – sin intención de hacer menos esta información -, para dimensionar adecuadamente el problema, es necesario comparar estos números con los que existían anteriormente, para de esta forma entender que el crecimiento exponencial de la violencia es una cuestión más de percepción que de realidad comprobable.

Para entender lo que ocurre en nuestro país es indispensable estudiar el mapa cultural de la violencia en México, saber cuáles han sido los niveles de violencia social y delictiva de las zonas críticas a lo largo de la historia, cómo y en cuánto

<sup>137</sup> Nota publicada por Radiofórmula bajo el título *Consignados mil 306 narcos en actual gobierno: periodista. Con Ruiz Healy*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=246213> [Consulta: 12 julio 2012].

<sup>138</sup> Nota publicada por Milenio Diario el 29 de marzo de 2012, escrita por Ignacio Alzaga, bajo el título *Han caído más de 2 mil mandos del narco durante el sexenio*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5964d1e41672f13ce660e052b0e8cdc9](http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5964d1e41672f13ce660e052b0e8cdc9) [Consulta: 29 junio 2012].

tiempo se gestaron las capacidades operacionales, organizacionales y materiales de los actores involucrados. ¿Era posible continuar conviviendo con esa violencia potencial en un escenario de paz tan frágil?, ¿a dónde hubieran llevado pasividad e inacción? Es absurdo pensar que organizaciones criminales con ingresos tan cuantiosos –como ya lo expusimos – además de armados pudieran convivir pacíficamente entre ellos y con el Estado si la autoridad era omisa y no los molestaba. La violencia responde a un contexto donde se han combinado una multiplicidad de causas. En este sentido, se puede decir que no es un problema del gobierno propiamente, sino de una sociedad en su conjunto que ha hecho poco por salir del bache. Algunos comparan el hecho de sacar a las calles a las fuerzas armadas con haber pateado un avispero, en el que las consecuencias no son distintas a las previsibles. La pregunta sigue siendo la misma, ¿el Presidente Calderón detonó la violencia? Si, aunque no puede atribuírsele solo a él toda la responsabilidad. Consideremos los siguientes factores.

- **Colapso del modelo de seguridad anterior:** La evolución de la democracia ha traído consigo un extraño reparto del poder a los partidos políticos más importantes, lo que ha dado falta de cohesión a las instituciones. Existen municipios que están gobernados por un partido político, el gobierno estatal lo detenta otro y el gobierno federal otro, lo que tristemente no contribuye a una adecuada coordinación por parte de las autoridades y que se ha traducido en un auténtico vacío de poder, que con el paso del tiempo ha sido llenado por organizaciones criminales.
- **Alta densidad criminal:** Según las cifras oficiales – algunas cuestionables como hemos visto – señalan que durante cinco años se han decomisado a grupos criminales más de 120 mil armas, 61 mil vehículos, 550 aviones, 400 embarcaciones marinas, 900 millones de dólares, 500 millones de pesos, 110 mil kilogramos de cocaína, nueve millones de kilogramos de marihuana, 60 mil kilogramos de precursores químicos para metanfetaminas. Se ha capturado a más de 120 mil presuntos delincuentes nacionales y más de mil 900 extranjeros, y se han destruido más de 600 ‘narcobios’ – 8 de los



cuales se encontraban en Jalisco y 5 en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga<sup>139</sup> -. Se han decomisado también 10 tanques de combate.<sup>140</sup> Todo esto, refleja el nivel de impunidad con el que los grupos criminales han venido operando desde hace muchos años.

- **Debilidad institucional:** Cuando comenzó el sexenio de Felipe Calderón, la Policía Federal contaba con únicamente 12 mil efectivos. Si esto lo comparamos con los más de 100 millones de mexicanos que habitan nuestro país, es evidente la desproporción. Veremos en el capítulo IV que de acuerdo a la Constitución, tanto las entidades federativas como los municipios tienen entre sus facultades la seguridad pública, por lo que existen en México más de mil cuerpos policiacos. Sin embargo, estos, lejos de contribuir a una solución, han sido parte del problema, ya por insuficiencia numérica, estar corrompidos con las organizaciones criminales o por imposibilidades técnicas. A esto, podemos sumar las pocas detenciones, el rezago judicial y un sistema penitenciario completamente rebasado. Esto ha tenido como resultado un ambiente de impunidad y permisibilidad que es difícil atender en su justa dimensión. El fortalecimiento de las organizaciones criminales siempre ha evolucionado más rápidamente que el de las instituciones del Estado Mexicano.<sup>141</sup>
- **Disponibilidad de armas:** La segunda enmienda de la Constitución Americana permite a cualquier ciudadano la adquisición de armas de fuego para su defensa personal.<sup>142</sup> Eso contribuye al tráfico de armas a nuestro país,

---

<sup>139</sup> Nota publicada por Milenio Diario el 11 de febrero de 2012 con el título *Tlajomulco encabeza narcolaboratorios*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9110994> [Consulta: 13 junio 2012].

<sup>140</sup> Artículo escrito por Joaquín Villalobos titulado *Nuevos Mitos de la Guerra contra el Narco*, publicado por la Revista Nexos, el 1 de enero de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505> [Consulta: 12 junio 2012].

<sup>141</sup> *Ídem*.

<sup>142</sup> La Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos señala lo siguiente: *'Amendment II. A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of people to keep and bear Arms, shall not be infringed'*. Lo anterior, significa que los estadounidenses tienen derecho a poseer armas y a tener una Milicia.

El texto completo del *Bill of rights* puede ser encontrado en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html) [Consulta: 12 junio 2012].

que pueden terminar en manos de ciudadanos que las adquieren para su defensa personal o en las de la delincuencia organizada. Es preciso decir que una buena parte de las armas que circulan en México tienen su origen en países distintos, sin que esto signifique que el grueso de armas que se encuentran dentro de nuestras fronteras venga de Estados Unidos.

- **Complicidad social.** Toleramos la delincuencia; la vemos todos los días y no seguimos los mecanismos correspondientes, ni denunciarnos, ni acudimos como testigos, damos mordidas o sobornos, y un largo etcétera que genera apatía, comodidad y pérdida de la capacidad de asombro ante lo que sabemos, está mal. Si a instituciones débiles le añadimos una sociedad sin compromiso, no podemos esperar resultados diferentes. Tenemos esta pasividad por un lado, y por el otro, a un buen sector de la población que se suma activamente al narcotráfico y al crimen organizado. A esto hay que añadir que personas físicas y morales, entre las que se pueden encontrar grandes empresas, que aceptan grandes pagos en efectivo por propiedades, vehículos, aviones y artículos de lujo. Avaricia, temor, necesidad o ignorancia de la ley.

Partiendo de la idea de que el narcotráfico y lo que hay a su alrededor existe, surge la pregunta de qué es lo que hay que hacer al respecto. La responsabilidad es compartida entre sociedad y gobierno. Felipe Calderón, cabeza del Estado Mexicano, por la razón que fuere, decidió hacer uso de toda la fuerza que las leyes y la propia constitución mexicana le atribuyen. ¿Se ha disparado la violencia desde entonces? La respuesta a una cuestión de una naturaleza necesita matizarse, pues los números y estadísticas pueden conducir a opiniones encontradas. Veamos.

Según publicó El Economista a principios de este año, haciendo una comparación entre nuestro país y Brasil, en aquella nación, los homicidios dolosos han pasado de 11.7 por cada 100 mil habitantes en 1980 a 26.2 en 2011, y allá no es un 'tema' la violencia. En contraste, en México se pasó de 30 a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1960 y 2005, un claro descenso. La cuestión cambió con la llegada al poder de Felipe Calderón, pues de los 8 en 2005, pasamos a 18 en

2010. Es decir, un aumento superior al 100%.<sup>143</sup> Bajo esta óptica, objetivamente puede decirse que sí ha aumentado la violencia, pues cuando menos en cuanto a homicidios, estos se han duplicado. Puede argumentarse que no estamos tan mal como en Brasil o Colombia, pero eso no es suficiente para negar la realidad comprobable. Si a este aumento real en el número de homicidios le agregamos un grado de violencia sin precedentes<sup>144</sup> y una extensa cobertura en medios de comunicación y redes sociales, es comprensible que nos pongamos a temblar. ¿Cómo llegamos esto? Nos remontaremos al proceso electoral de 2006, que terminó de poner las condiciones que llevaron al nuevo Presidente a iniciar este combate. Aquí vamos.

Vicente Fox llegó al poder el 1 de diciembre de 2000 con un Congreso sin mayorías y buen ánimo en los mexicanos. Las expectativas eran altas. Más allá de su boda con Martita, los primeros años de su administración transcurrieron en paz. El calendario avanzaba y comenzaban a perfilarse quienes pretendían sucederle en los Pinos. En el partido en el poder el personaje ideal parecía ser Santiago Creel, quien no contaría con la astucia de Felipe Calderón, cuya historia ya conocemos. En el PRD, el tema era bastante claro, pues las opciones eran o el líder moral del partido, Cuauhtémoc Cárdenas o el popular Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. No les costó mucho decidir que irían 'por la grande' con el segundo. En el PRI hubo más divisiones, Roberto Madrazo se empeñaba en ser el candidato al tiempo que importantes liderazgos formaban lo que popularmente se conocería como el 'TUCOM' (Todos Unidos Contra Madrazo). Ahí encontraríamos a gobernadores como Tomás Yarrington, Enrique Martínez y Martínez, Arturo Montiel y otros como Enrique Jackson y Beatriz Paredes. Los finalistas aquí fueron Montiel y Madrazo, pero el primero decidió declinar una vez que los medios de comunicación pusieron

---

<sup>143</sup> Nota publicada por El Economista el 3 de enero de 2012. Escrita por Rubén Aguilar Valenzuela, bajo el título *La violencia en Brasil y México: una comparación*. Rubén Aguilar Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2012/01/03/violencia-brasil-mexico-comparacion> [Consulta: 29 junio 2012].

<sup>144</sup> Cuerpos decapitados arrojados en plazas públicas, granadas que explotan en eventos masivos, narcomantas, etc.

en duda el origen de sus propiedades. Madrazo cumplió su sueño y se convirtió en el abanderado del Partido Revolucionario Institucional. El costo de esto fue alto para él y su partido, pues no tuvo el respaldo de buena parte de los gobernadores y rompió en definitiva con la Maestra Elba Esther Gordillo, quien no se quedaría con las manos cruzadas y operaría a través de su propio partido, Nueva Alianza.

Al tiempo que esto sucedía, en la mente del Presidente del Cambio se había incrustado profundamente una idea: evitar a toda costa que Andrés Manuel llegara a la presidencia. Fox reconoció la derrota que para él significó que el candidato de su partido no fuera su ‘delfín’, y se sumó en cuerpo, alma, presupuesto e instituciones a las aspiraciones del PAN y del que fuera su Secretario de Energía. En este contexto, López Obrador había decidido desacatar una orden judicial que le impedía continuar construyendo una vialidad hacia un hospital, lo que no desaprovecharía Vicente Fox para hacerle caer todo el peso de la ley. Así comenzó su Juicio de Procedencia o desafuero. Puede alegarse el uso para fines político-electorales de las instituciones del Estado Mexicano, pero el hecho es que Andrés Manuel –por los motivos que sean, incluso justos – nunca se ha distinguido por mostrar respeto por las leyes o las autoridades. La intervención de Fox no se redujo a eso, sino que inició una campaña de comunicación social sin precedentes, en la que hablaba de los logros de su gobierno, tampoco desaprovechaba cualquier oportunidad para hablar de la necesidad de dar continuidad a lo que se había logrado, el peligro que representaban otras opciones –‘cambiar de jinete, pero no de caballo’, ‘hoy es el día sin “tabasquismo” (en alusión a los candidatos del PRI y del PRD)’ – y su clásico afán protagónico que permanece hasta nuestros días. La de 2006 fue una campaña que polarizó enormemente a la sociedad mexicana. Las encuestas marcaban un empate técnico entre Calderón y Andrés Manuel, y un evidente desplome del candidato del Revolucionario Institucional, Roberto Madrazo. Así llegamos al 6 de julio de 2006.

Se trató de una jornada electoral medianamente accidentada, con continuas conferencias de prensa por parte de los equipos de los 3 candidatos más importantes reportando incidentes, pero sin grandes lamentaciones. El reloj marcó las 8 de la noche de la hora del centro, y todos esperaban los resultados de las encuestas de

salida que en teoría darían a conocer las grandes televisoras. Recuerdo haber estado con mi familia frente al televisor; primero salió López-Dóriga confirmando lo que era previsible, el ejercicio de Consulta Mitofsky lanzaba resultados *to close to call*, lo que significa que no había un claro vencedor. Lo mismo sucedió con Javier Alatorre. Todo era nerviosismo, y los ciudadanos tendríamos que conformarnos con lo que fuera arrojando el Programa de Resultados Electorales Preliminares, PREP. En efecto, la ventaja de quien resultó vencedor, nunca superó el 1%. Llegó la media noche y tanto Felipe Calderón, como Andrés Manuel, salieron a festejar con los suyos. El primero presentó dos encuestas que lo favorecían, y el segundo aseguró que había ganado por 10 puntos porcentuales. Así nos fuimos a dormir.

El resto de la historia lo conocemos, el resultado oficial favoreció a Calderón, quien superó por 0.56% a López Obrador, quien se rehusaba a aceptar tales números, pues no coincidían con los que él contaba. El vencido, utilizó los recursos legales a su alcance para impugnar la elección, pero la Sala Superior del Tribunal Electoral, en un extraño proyecto de sentencia aseguró que aunque había existido intervención del Presidente Fox y de diversos actores como el Consejo Coordinador Empresarial, no era posible declarar que hubieran sido determinantes. 'Esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente se constituyeron en riesgo para la validez de los comicios ... De no haberse debilitado su influencia (con la acción de la Suprema Corte que ordenó suspender la difusión de spots del gobierno federal, el acuerdo de neutralidad para regular la participación de los servidores públicos, la tregua navideña que prohibió la propaganda en diciembre y en enero y la carta que mandó el IFE al mandatario), podría haberse presentado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final'.<sup>145</sup> El conflicto poselectoral había comenzado.

---

<sup>145</sup> Nota publicada por el diario El Universal, escrita por Arturo Zárate y Carlos Avilés el día 6 de septiembre de 2006, bajo el título *Tribunal Declara presidente electo a Felipe Calderón*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/142535.html> [Consulta: 3 julio 2012].

### CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA ‘GUERRA CONTRA EL NARCO’ Y LOS DERECHOS HUMANOS

#### 3.1. Contexto y Declaración de Guerra

El 11 de diciembre de 2006, apenas 10 días después de haber rendido protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa portó sobre sí una casaca militar y una gorra bordada con 5 estrellas como signos distintivos de su carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y declaró una ‘guerra contra el narco’ y el crimen organizado. Desde entonces, hubo quien aseguró que en realidad se trataba de una estrategia que ‘legitimaría’ su presidencia<sup>146</sup>. La teoría parece válida si se analizan las propias mediciones oficiales en relación al consumo de drogas ilegales y la violencia relacionada directamente al narcotráfico.<sup>147</sup> No existen pruebas concluyentes al respecto. Hasta hoy es solo eso, una teoría. Además, habría que reconocer que en aquel lejano diciembre, fueron pocos los que se opusieron a la medida, pues la violencia real y su percepción no tienen que coincidir necesariamente.

Después de la experiencia –fresca en la memoria de los mexicanos- de las famosas crisis sexenales de los años 80’s, pero sobre todo la de 1994,<sup>148</sup> aquellos que colaboraron con Vicente Fox pueden presumir de haber mantenido los niveles macroeconómicos en una estabilidad añorada por años, que aunque no se reflejara necesariamente en el día a día de los mexicanos, sí hizo posible que la actuación del gobierno federal se dirigiera a otros aspectos de la vida pública en los que hasta entonces no se había puesto demasiada importancia. Durante su administración se entregaron cerca de un millón de créditos para vivienda, el precio del dólar se

---

<sup>146</sup> AGUILAR v., Rubén y G. CASTAÑEDA, Jorge, *El Narco: La Guerra Fallida*, Editorial Punto de Lectura, México, 2009.

<sup>147</sup> *Vid Supra*. Ediciones 2002 y 2008 de la Encuesta Nacional de Adicciones.

<sup>148</sup> Que en realidad se manifestó en toda su dimensión hasta bien entrado 1995.

mantuvo en niveles de entre 10 y 12 pesos, la inflación entre el 2 y el 5%<sup>149</sup> y muchos otros números positivamente estables de diversos indicadores con los que los foxistas y el panismo en general pueden regodearse. También hace falta decir que el 7% de crecimiento en el Producto Interno Bruto prometido en 2000 por el entonces candidato, los 15 minutos para resolver el problema de Chiapas y tantas frases y actitudes tristemente célebres marcaron, y no precisamente para bien, su sexenio. En resumen pues, serían pocos y valientes los que defendieran a capa y espada lo que sucedió en nuestro país entre 2000 y 2006, pero se puede concluir que si bien no hubo un nuevo 'Milagro Mexicano', para muchos ciudadanos, parecía suficiente un poco de estabilidad en el plano económico. 'Me siguen subiendo el gas y las tortillas, y ya no me alcanza para mi Coca-Cola, pero ahora tengo mi casita. No podemos estar tan mal'. Así transcurrió el sexenio de Vicente Fox, presumiendo logros del neoliberalismo económico y desgastando la imagen presidencial en batallas que en el México moderno no le correspondían – léanse 'desafuero' a López Obrador y pretendido 'dedazo' a Santiago Creel-.

Como señalamos en el capítulo anterior, el contexto en el que Felipe Calderón rendiría su protesta no era el ideal, por lo que fue necesario hacerlo en medio de un operativo de 'inteligencia'. A saber: 1. El candidato derrotado, se declara 'Presidente Legítimo de México' y toma protesta de su cargo el día de la Revolución Mexicana en el Zócalo de la Ciudad de México; 2. El Senador del PRD Carlos Navarrete toma la tribuna de la Cámara de Diputados y acompañado de sus correligionarios asegura que no se moverán de ahí. Desde ese día, legisladores de todos los partidos 'acampan' en el recinto. Los noticieros se llenan de supuestos expertos constitucionales que pronostican desde sedes alternas hasta la imposibilidad de Calderón de convertirse en Presidente Constitucional por no existir las condiciones para la protesta constitucional; 3. El 1 de diciembre, desde muy temprano las señales televisivas están en cadena nacional. Quien entonces presidía la Comisión

---

<sup>149</sup> Gráfico animado publicado por CNN Expansión con el título *PAN: 2 sexenios de una economía gris* (Gráfico Animado). Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/06/29/pan-calderon-fox-economia-mexico-pri-jvm>

[Consulta: 10 julio 2012].

Permanente, la Diputada Ruth Zabaleta (PRD) deja su lugar al Vicepresidente, Diputado Jorge Zermeño (PAN) para que conduzca la Sesión Solemne de toma de protesta. Nadie sabe si hay quórum, pero es difícil pensar que alguno de los encargados de hacer nuestras leyes pudiera perderse semejante espectáculo. Panistas y perredistas para los que hay espacio, se pelean la tribuna, otros pelean o discuten en los pasillos o desde sus curules y muchos hacen sonar los silbatos adquiridos especialmente para la ocasión. De pronto, la bancada priista hace su arribo triunfal y patriótico con cada uno de sus miembros ondeando una bandera de México y una Constitución. Son cerca de las 12 del día y la señal oficial intercala tomas aéreas con las de lo que sucede al interior de San Lázaro cuando de repente aparece el presidente saliente sosteniendo con ambas manos la banda presidencial y a su lado el Presidente Electo listo para decir que promete guardar y hacer guardar lo que los priistas sostienen en sus manos, y que en caso de no hacerlo la Nación se lo demande. Parece un manicomio, casi todos –para no generalizar- se comportan peor que en un estadio, unos chiflan, unos aplauden y otros siguen ondeando banderas. Se ha logrado el objetivo; ‘haiga sido como haiga sido’<sup>150</sup>, Felipe Calderón Hinojosa es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El cumplimiento del requisito constitucional dispuesto en artículo 87 de la toma de protesta del presidente electo frente al Congreso de la Unión no acalló las protestas y cuestionamientos sobre la legitimidad de la segunda administración panista. Era necesario hacer algo. Felipe Calderón comenzó tomando en cuenta y matizando una de las propuestas más atractivas para el electorado del vencido candidato: ‘reducir el costo de la alta burocracia’. De esta forma, en uno de sus primeros actos de gobierno anuncia una reducción del 10% de su salario y del de su gabinete.<sup>151</sup> Prosiguió

---

<sup>150</sup> En una entrevista realizada por Denisse Mearker al entonces candidato presidencial Felipe Calderón, este inmortalizó la frase *haiga sido como haiga sido*, al responderle a la periodista cuestiones sobre la denominada guerra sucia que distinguió las campañas electorales de 2006. Un fragmento de esta entrevista puede ser encontrado en YouTube en el video titulado *Haiga sido como haiga sido...(2)* a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.youtube.com/watch?v=M5N3GuLXRF8> [Consulta: 9 julio 2012].

<sup>151</sup> Artículo escrito por Claudia Herrera Beltrán y publicado por el diario La Jornada bajo el título *Firman plan de austeridad; ganarán 10% menos el Presidente y altos funcionarios* el 4 de diciembre de 2006. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:



entonces con la decisión que ha marcado su sexenio: El surgimiento y crecimiento de la ahora famosa 'narcocultura', sumada a un anhelo de verdadera paz de los ciudadanos fueron el caldo de cultivo ideal para iniciar un combate frontal al narcotráfico. ¿Quién puede oponerse a utilizar toda la fuerza del Estado para enfrentar a personajes como el Chapo Guzmán o el Mayo Zambada? Cuando Calderón entra a estas grandes ligas, los plantones en Reforma pasan a segundo término.

Tan solo habían transcurrido 10 días de su presidencia y Calderón ya había reducido su salario e iniciado una 'guerra' contra lo peor de lo peor. Despreocupado por las cuestiones macroeconómicas que transitaban en tranquilidad, el nuevo Presidente estaba sorprendiendo en el primer round. Es posible que entonces no hubiera calculado que en el caso de no 'noquear' -como se dice en el argot del pugilismo- a sus adversarios, tendría que llevar el combate hasta el último asalto, en el fin de su sexenio. Para la administración calderonista y su imagen, iniciar esta guerra implicaba cruzar un punto sin retorno.

### 3.2. El Dilema Constitucional

Un análisis gramatical de diversos artículos de nuestra constitución política justifica e incluso obliga al titular del Poder Ejecutivo a poner los medios a su alcance para garantizar la seguridad y la paz de la nación; sin embargo, es necesario que consideremos los métodos utilizados por el presidente para lograr este objetivo, pues contrastan con frases como 'Nadie puede ser molestado en su persona... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive' contenida en el artículo 16, en el que no hay mucho espacio para la interpretación. Para entender mejor este razonamiento, en las siguientes páginas analizaremos los artículos constitucionales involucrados en la Estrategia de Seguridad que se ha puesto en marcha en nuestro país.

### 3.2.1. Necesidad de combatir el crimen organizado

*El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.*

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>152</sup>

Si hubiera un país perfecto, la existencia de diversas autoridades e instituciones resultaría por demás inútil. Recuerdo hace algunos años haber leído las utopías creadas en la imaginación de importantes pensadores de siglos anteriores, concretamente Tomás Moro y Francis Bacon. No son los únicos que lo han hecho, pero sus obras son suficientes para plantear la necesidad de una sociedad preocupada y participativa. En ellas se describen sociedades perfectas, en las que tanto ciudadanos como autoridades cumplen a cabalidad con sus funciones, es decir que tanto en Utopía como en la Nueva Atlántida, lo verdaderamente importante era el bien común. Para bien o para mal, las 'utopías' son lo que Platón consideraba el *Topus Uranus*, el mundo de las ideas. Una conclusión a la que se puede llegar a partir del primer capítulo de esta tesis es que las personas no somos perfectas, sino que somos perfectibles y como consecuencia, tendemos a buscar aquellos que nos hace felices. Cuando la libertad y la felicidad no son bien entendidas, nuestros actos no pueden tender a ellas de manera adecuada, por lo que existen ciertas personas que buscan un camino fácil para conseguirlas. El punto entonces, es que en cualquier sociedad, antigua, moderna o futura han existido, existen y existirán personas que ordenen su actuar a algo distinto al bien común y que deban ser sancionadas por ello. Siempre habrá criminales, pero nunca será lo mismo un carterista del Metro Insurgentes que un capo que arroja 26 cuerpos en los Arcos del Milenio,<sup>153</sup> de la misma manera en la que no son comparables los índices de

---

<sup>152</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 72-73.

<sup>153</sup> Artículo publicado por Milenio Diario bajo el título *Encuentran 26 cuerpos en los Arcos del Milenio* el 24 de noviembre de 2011. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://jalisco.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4259178fb116421ada4be474acd304f9> [Consulta: 22 junio 2012].

criminalidad de ciertos países desarrollados como Irlanda o Noruega con lo que sucede en nuestro querido México u otras naciones latinoamericanas. Por este motivo, las constituciones tradicionalmente otorgan a los Poderes Ejecutivos la facultad y el deber de comandar fuerzas civiles y/o militares para incitar el buen comportamiento de los ciudadanos. En el caso mexicano, tenemos que considerar la denominada ‘supremacía constitucional’ y el compromiso y consecuente deber del Presidente de respetarla y aplicarla. Para ello, lo ha dotado de diversas facultades. Veamos.

### 3.2.1.1. El Titular del Poder Ejecutivo en la Estrategia de Seguridad

Un buen punto de partida para el análisis constitucional que nos atañe es el artículo 133 de nuestra Carta Magna que señala lo siguiente:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La lectura literal y gramatical de dicho precepto, por el lenguaje utilizado, es bastante clara, pues la frase ‘*serán la Ley Suprema*’ es contundente. Para el diccionario, supremo es aquello que no tiene superior en su línea<sup>154</sup>, no hay algo que pueda estar por encima de la Constitución. El artículo constitucional continúa y dispone que ‘(l)os jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución... a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados’. Lo anterior resulta lógico si la Constitución Federal tiene una auténtica supremacía, aunque como veremos a continuación, hasta hace poco no fue esta la opinión que compartió nuestra autoridad judicial a través del ejercicio jurisprudencial. Según el polifacético Jorge Carpizo, el 133 constitucional establece a la Constitución como la norma cúspide de todo el orden jurídico, pues en virtud de

<sup>154</sup> Definición del término ‘supremo’ de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua para el término ‘supremo’. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=supremo> [Consulta: 13 julio 2012].





decir, nosotros los ciudadanos, se lo demandemos. Pues bien, en sintonía con el artículo 133, el Presidente nos ha jurado a los mexicanos, a través de nuestros representantes, que hará lo que esté en sus manos para cumplir con la Ley Suprema, que pondrá los medios para que los demás la cumplan, comenzando por sus subalternos y que será responsabilidad del pueblo demandárselo. Somos parte del pueblo y es nuestro derecho y obligación exigir el cumplimiento de su palabra. En la presente tesis, no pretendo valorar la moralidad o no de sus decisiones y acciones, sino analizar si estas se ajustan realmente a lo plasmado en la Constitución. Para ello, a continuación señalaremos las facultades constitucionales del Presidente contenidas en el artículo 89 que pudieran tener relación con esta estrategia.

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. (...)
- IV. Nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa del exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.<sup>159</sup>
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; (...)
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. (...)
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

---

<sup>159</sup> El artículo 76, fr. IV, requiere al Presidente a solicitar al Senado de la República autorización para hacer uso de la Guardia Nacional, sin embargo, a pesar de contemplarse en la Constitución, en México no contamos con una institución de esta naturaleza.

Comencemos por el principio. La fracción I de este artículo 89 señala al presidente como responsable de la promulgación y el cumplimiento de las leyes, de lo que puede deducirse que para promulgar y ordenar la publicación de las leyes o reformas, este tendría que haber estudiado la constitucionalidad de las mismas. Esta fracción se relaciona además con el propio proceso legislativo, en el que se faculta al presidente a vetar o presentar observaciones a las normas aprobadas por las cámaras.<sup>160</sup> Posteriormente nos encontramos con las fracciones IV y V según las cuales el Presidente nombrará a los superiores de las fuerzas armadas, militares, fuerza aérea o marina. La relevancia de estos cargos requiere que dichos nombramientos recaigan en personas de todas las confianzas del Presidente. De esta forma, se confirma además su carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas<sup>161</sup>.

Sabiendo que los nombramientos para la mayoría de los cargos más importantes corresponden casi de manera exclusiva al Presidente de la República, conviene preguntarnos ¿para qué? Afortunadamente, en nuestro país no hemos tenido intentos recientes de golpes de Estado como en Chile o Venezuela, aunque valga la pena recordar que nuestra Constitución, la de 1917, es según la historia oficial el legado de aquellos que lucharon junto a Pancho Villa, Emiliano Zapata y Don Venustiano Carranza en la Revolución de 1910.<sup>162</sup> Tenemos entonces, que los

---

<sup>160</sup> De la lectura del artículo 72, apartados A, B y C de la Constitución se deduce que para la promulgación de una ley, el Presidente de la República dará su visto bueno, y tendrá la posibilidad de devolver los proyectos a las cámaras para su revisión.

<sup>161</sup> El cargo de 'Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas' no se encuentra textualmente en la Constitución, pero sí en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Armada de México y en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ley Orgánica de la Armada de México: '**Artículo 5.-** (...) *El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México.*'

Ley Orgánica de del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: '**Artículo 11.** *El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.*'

<sup>162</sup> 'Un control absoluto del titular del Ejecutivo sobre estas materias podría devenir fácilmente en un régimen autoritario; de ahí que la Constitución prevea la participación del Senado, como órgano aprobador y ratificador, en la designación de los altos mandos en los trascendentales ámbitos de la administración pública señalados'

altos mandos de las fuerzas armadas deben estar necesariamente unidos al primer mandatario por una cuestión de cohesión que evitaría eventuales complicaciones. Para el tema que nos atañe, la ‘guerra contra el narco’ o Estrategia de Seguridad del Presidente, el propio artículo 89 se va poniendo interesante, pues habiendo establecido en sus fracciones VI y VII como obligaciones del Presidente *‘preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada... para la seguridad interior y defensa del exterior de la Federación’* y *‘disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos’*, pareciera, cuando menos desde esta perspectiva, que el haber sacado al Ejército y Marina de sus cuarteles sí tiene una justificación constitucional, sobre todo si en la redacción se utiliza la voz ‘totalidad’. Encontramos sin embargo, el llamado expreso a una ‘ley respectiva’, que en este caso vendrían a ser la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos así como la Ley de Seguridad Nacional. La primera señala en su artículo primero que las misiones de las Fuerzas Armadas Mexicanas incluyen ‘defender la integridad, la independencia y soberanía de la nación’, ‘garantizar la seguridad del interior’ y ‘auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas’. Por su parte, el artículo 2° de la misma Ley Orgánica se reitera la subordinación al Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales. Mientras tanto, en el artículo 3° se ordena la capacitación, instrucción, adiestramiento y equipamiento que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones. En lo que toca a la segunda ley aplicable, la de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea, podríamos quedarnos con el Capítulo II, en particular con su artículo 5° que a la letra dispone que *‘El militar debe proceder de un modo legal, justo y enérgico en el cumplimiento de sus obligaciones, a fin de obtener la estimación y obediencia de sus subalternos. Es deber del superior educar y dirigir a los individuos que la Nación pone bajo su mando’*.



En lo que toca a la actividad militar de la Estrategia que analizamos, vemos cómo la Constitución parece ser el marco rector primigenio de su actividad con el siguiente razonamiento: La Constitución es la ley suprema, el Presidente está obligado a cumplirla, entre las obligaciones del Presidente está la de garantizar la seguridad interior del Estado Mexicano y para ello debe valerse de la totalidad de los recursos a su alcance, incluyendo los militares, luego entonces la 'guerra contra el narco' sí está sujeta a la normativa constitucional. Sin embargo, en el camino emprendido por Calderón aquel ya lejano 11 de diciembre, hay numerosos aspectos que convergen y no se reducen únicamente a la utilización o no de las fuerzas militares del Estado. De eso nos ocuparemos más adelante.<sup>163</sup>

Continuando con el análisis de este artículo 89, nos encontramos con la fracción VIII, según la cual el Presidente puede '*declarar la guerra*' siempre que exista una ley previa del Congreso de la Unión.<sup>164</sup> El caso de la 'guerra contra el narco' no incluyó evidentemente una declaración en los términos de esta fracción. Es probable que se trate solo de un tema de semántica mercadológica, como sostienen Jorge G. Castañeda y Rubén Aguilar en su libro 'El Narco: la Guerra fallida', en el que defienden la tesis de la cuestionada legitimación de la presidencia de Calderón y su necesidad de acallar esas voces que lo tomaban por fraudulento y espurio. En resumen, a la pregunta ¿es la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón una guerra conforme a lo dispuesto en la Constitución? La respuesta es un claro y contundente no. Lo demás es especulación.

Pasamos ahora a la fracción IX de este artículo 89, en las que se otorga al Presidente la facultad de nombrar con la aprobación del Senado al Procurador General de la República. Su importancia radica en el carácter de Ministerio Público y abogado de la Federación del Procurador, pues será este quien a través de la labor de sus subalternos, conduzca las investigaciones y procedimientos necesarios para mandar a los delincuentes a prisión. La Estrategia de Seguridad del Presidente no

---

<sup>163</sup> Vid. Artículos 7.2, 7.5 y 27 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y Artículo 4 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

<sup>164</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Op. cit.*, pp. 150-151.

puede limitarse a reducir el consumo de drogas en nuestra nación, sino que implica que los responsables de la situación actual sean sancionados conforme a las leyes penales. De poco o nada sirven policías y militares persiguiendo al crimen organizado, si narcotraficantes y otros delincuentes siguen en las calles y no tras las rejas. Al final del camino, la responsabilidad vuelve a recaer en el Presidente.

La fracción X que es referente a los tratados internacionales se relaciona con nuestro tema en virtud de que el objeto de dichos documentos internacionales con frecuencia está relacionado con los Derechos Humanos y su protección. Me resulta interesante que los gobiernos de nuestro país hayan tenido una especie de fijación por quedar bien con la comunidad internacional y les ha parecido fácil firmar compromisos internacionales por aquí y por allá, sin que esto se refleje necesariamente en cambios sustanciales en las políticas internas. Las cuestiones internacionales toman relevancia actual toda vez que en los tiempos más recientes, numerosos e importantes casos han alcanzado dichas instancias.<sup>165</sup> Puedo recordar por ejemplo, el caso del ‘candidato ciudadano’ Jorge G. Castañeda en 2006 o hace apenas unos meses, el intento de un grupo de activistas por llevar al Presidente Calderón a comparecer ante la Corte Penal Internacional.<sup>166</sup> Con respecto a esta misma fracción, cabe mencionar la existencia de la ‘Iniciativa Mérida’, un tratado internacional de seguridad entre México y Estados Unidos principalmente, en el que participan además los países de Centroamérica, que fue firmada por nuestros países en 2008 y en ella se contemplan \$1,600 millones de dólares en asignaciones financieras para equipo y capacitación. La Iniciativa Mérida incluye 4 pilares: 1. Desestabilización de la capacidad operativa de la delincuencia organizada; 2.

---

<sup>165</sup> No pretendo decir que la firma de tratados internacionales y otros convenios sea por sí misma una cuestión positiva o negativa. México es una nación que ha firmado cuanto tratado de libre comercio se le ha puesto en frente, y en mi opinión, esto no se ha visto reflejado de la manera que se esperaba. Para más información, ingresar al portal en internet de ProMéxico:

<http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html> [consulta: 18 diciembre 2012].

<sup>166</sup> Artículo escrito por Juan Carlos Romero Puga para la revista Letras Libres bajo el título *Calderón ante la Corte Penal Internacional*, publicado el 5 de diciembre de 2011. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/calderon-ante-la-corte-penal-internacional> [Consulta: 22 junio 2012].

Institucionalización de la capacidad de sustento del Estado de Derecho; 3. Creación de una estructura fronteriza del Siglo XXI; y 4. Creación de comunidades fuertes y resilientes. Es en opinión del Gobierno de Estados Unidos ‘un programa histórico de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas’.<sup>167</sup>

Volviendo al artículo 89, en la fracción XII se señala la obligación del titular del Poder Ejecutivo de facilitar al Judicial las ayudas necesarias para el ejercicio expedito de sus funciones. No merece mayor explicación el hecho de que lo anterior alcanza las diversas ramas de derecho, incluso la materia administrativa,<sup>168</sup> aunque por el desarrollo propio de la presente estrategia de seguridad, está claro que las cuestiones penales son las más relevantes, y al respecto, la Constitución dedica bastantes líneas que marcan los alcances de la actividad del Ejecutivo. Por su trascendencia en la presente tesis, al análisis de dichos artículos será abordada con posterioridad.

Finalmente, este artículo 89 en su fracción XX hace gala de una de las especies del famoso ‘escopetazo’, muy típico de la forma de hacer las leyes en nuestro país: *‘las demás que le confiere expresamente esta Constitución’*<sup>169</sup> En relación con la ‘guerra contra el narco’, ¿cuáles son estas facultades del Presidente? La respuesta, que es larga y compleja, la encontraremos en las siguientes páginas. Comenzamos con el artículo 21.

**Artículo 21:** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en ejercicio de esta función.

---

<sup>167</sup> Sitio Web de la Embajada de los Estados Unidos en México, Temas Bilaterales, Iniciativa Mérida. Disponible en Internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html> [Consulta: 19 marzo 2013].

<sup>168</sup> En estricto sentido, a pesar de su actividad jurisdiccional, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no forma parte del Poder Judicial de la Federación.

<sup>169</sup> A manera de comentario, solo expresar mi decepción por esta práctica común en las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y en los propios cabildos de los Ayuntamientos, pues considero un vicio legislativo incluir en los artículos transitorios derogaciones a las ‘disposiciones en contrario’ en lugar de hacer la investigación correspondiente para la que se supone que trabajan. Si ellos que hacen las leyes no saben lo que derogan, es mucho menos probable que el resto de la población lo conozca, y si lo saben, mal hacen en no señalarlo expresamente. En la presente fracción y en aquellos casos, hay una evidente falta de técnica legislativa.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. (...)

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. (...)

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.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. (...)

El artículo continúa. Por lo pronto, podemos quedarnos con el hecho de que la seguridad pública y en particular la persecución del delito no corresponde de manera exclusiva al gobierno federal, sino que es una responsabilidad compartida de los tres órdenes de gobierno, pero ¿qué tiene que ver el Presidente con esto? La respuesta radica en el monopolio que siempre se le ha atribuido al Ministerio Público del ejercicio de la acción penal – en los delitos del orden federal-, es decir al Procurador General de la República, quien como señalamos anteriormente es nombrado por el Presidente. Cabe mencionar, que como veremos más adelante, los estados de la república y el Distrito Federal tienen sus propios sistemas de justicia con sus respectivos procuradores. De cualquier forma, quien ha cargado con el costo político del combate al crimen organizado es el Presidente Calderón, y en mi forma de ver las cosas, lo ha hecho porque es la cabeza visible de la estrategia. Quizá la opinión pública ha sido indulgente con los otros dos niveles de gobierno, ya que en la práctica, estados y municipios concentran la mayor cantidad de efectivos destinados a la persecución del delito. Quisiera también resaltar el punto del carácter civil que han de tener las instituciones de seguridad pública, porque uno de los aspectos más cuestionados al Presidente Calderón es la utilización de las fuerzas armadas y desde este punto de vista, parece difícil conciliar la fracción VI del artículo 89, con este artículo 21, pues por una parte se dice que las instituciones de seguridad pública son de carácter civil y por otra, que podrán utilizarse las fuerzas armadas en su totalidad

para garantizarla. La explicación que puedo darme en este sentido parte de la subsidiariedad en dicha labor, pues es un tema de dominio público que buena parte de los más de mil cuerpos policiacos de nuestro país son incapaces de brindar dicha seguridad, ya sea por incapacidad técnica o insuficiente personal o por estar penetrados o coludidos con aquellos a los que deberían enfrentar. Así planteado, que Ejército y Marina participen de esta tarea, parece justificado, aunque surgen entonces nuevos planteamientos. A diferencia de lo que sucede con las policías, que teóricamente están capacitadas para el trato cotidiano con civiles, las fuerzas armadas carecen de la instrucción necesaria para el respeto a los Derechos Humanos que cada vez adquieren mayor relevancia, como se demuestra en las recientes reformas constitucionales y en este mismo artículo 21. Esta opinión es compartida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien sostiene que ‘al soldado se le forma, entrena y condiciona para luchar contra el enemigo, un enemigo abstracto contra el cual debe imponerse la fuerza, pues en la guerra el envite es matar o morir. Cuando se mezclan las funciones y la capacidad de fuego de la policía con las de los militares, se corre el riesgo de que se cometan excesos y se incurra en violencia innecesaria’.<sup>170</sup>

En esta línea de argumentación, en el ya lejano 1996, el entonces diputado perredista Leonel Godoy encabezó una Acción de Inconstitucionalidad, la 1/96 en la que se cuestionaba la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas ordinarias de seguridad pública, y concretamente sobre su inclusión en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. La Corte resolvió entonces sobre la constitucionalidad de esta intervención con la siguiente argumentación:

La intervención de las autoridades militares sólo tendrá lugar “a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución”.

---

<sup>170</sup> SARRE, Miguel, *La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en México*. En *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos: recopilación de Ensayos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2011, p. 550.

El riesgo de que con motivo de la intervención militar se violenten derechos fundamentales no es suficiente para impedir que con ella se frene la criminalidad, puesto que los afectados por las violaciones a sus derechos podrán “acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones”. (Tesis 35).<sup>171</sup>

La participación de las fuerzas armadas se topa también con el artículo 29, que aunque retomaremos en la parte final de este capítulo, por lo pronto señalaremos que en él encontramos la denominada ‘suspensión de garantías’, que si bien muestra un camino constitucional para ejercer toda la fuerza del Estado, parece difícil que en estos tiempos algún presidente se atreviera a hacer dicho planteamiento ante el Congreso. Por duro que suene, a los presidentes poco les ha importado violar ciertas garantías y derechos humanos cuando lo consideran justificable. Los retenes militares, violatorios de la libertad de tránsito y del debido proceso no son una especie que se haya creado en la presente administración. Independientemente de la posibilidad o no de que una eventual suspensión prospere, considero positivo que la Corte tenga que revisar de oficio y pronunciarse sobre la validez de los decretos emitidos durante dicha suspensión. Más allá de lo difícil que resultaría este escenario, destacaría que en una suspensión de garantías en los términos del texto vigente, los tres poderes de la Unión tendrían un papel activo, y los costos políticos que con frecuencia dificultan la tarea de los actores políticos, quedaría hasta cierto punto, repartida. Personalmente estimo que es una figura que debe estar en la Constitución, aunque requeriría ciertos ajustes.

Como hemos dicho antes, la materia penal es la que tiene mayor aplicación en el combate al crimen organizado, y que corresponde al Presidente el nombramiento del Procurador General de la República. En relación a esto, cabe considerar que el apartado A del artículo 102 constitucional reitera esta facultad del Titular del Poder Ejecutivo, además de recordarnos que es al Ministerio Público a quien corresponde la persecución de los delitos federales y establecer su papel en las controversias constitucionales en las que la Federación sea parte, para finalmente señalar que tanto el Procurador como sus agentes son responsables de cualquier falta, omisión o violación a la ley en que incurran en el ejercicio de sus funciones. Es innegable la

---

<sup>171</sup> *Ibidem.*, p. 547.

necesidad de este párrafo que le recuerda al Ministerio Público y a su gente que no son intocables, y que han de respetar la Constitución y las demás leyes aplicables, incluyendo por su puesto las disposiciones relacionadas con los Derechos Humanos. A juzgar por lo que vemos todos los días, esta responsabilidad parece letra muerta. Sostengo este planteamiento con los recientes casos de Florance Cassez y el ex alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rohn, pues en uno como en otro existen suficientes elementos periodísticos para que la opinión pública los condene, y personalmente no metería las manos al fuego por ninguno de ellos, aunque hay que reconocer que en ambos casos los procedimientos fueron realizados con evidentes violaciones a sus derechos humanos y al debido proceso. Sin referirse expresamente a alguno de estos dos casos, el Presidente Calderón criticó y presionó al Poder Judicial por considerar que en muchas ocasiones, los ‘tecnicismos legales’ dejan fuera de las rejas a los ‘malos’. Él hace su chamba atrapándolos, y los jueces los dejan libres, dice. Habría que recordarle al Presidente que el debido proceso no es un tecnicismo sino un mandato constitucional, y que con bastante frecuencia este no es respetado por quienes están bajo su subordinación, llámese Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio Público, Secretaría de Marina o Secretaría de la Defensa Nacional. Si los ‘malos’ salen, no es solo responsabilidad del Poder Judicial, sino que es compartida con quien se encargó de la detención, la acusación y las investigaciones. El éxito del sistema penal mexicano solo será posible cuando todas las partes involucradas hagan de verdad lo que les corresponde.

### 3.2.1.2. El Papel del Congreso

La división de Poderes consagrada en el artículo 41 de la Constitución otorga un papel importante al Congreso de la Unión y al propio Poder Judicial en la Seguridad Pública de la Nación. En este sentido, la estrategia de seguridad no es responsabilidad exclusiva del Presidente, ya que hay numerosos aspectos en los que tanto legisladores como jueces juegan un rol no menor en el proceso penal en su conjunto. Hablando del Poder Legislativo, este papel consiste de ordinario en

aprobaciones o ratificaciones de las decisiones o propuestas del Titular del Poder Ejecutivo, pero no se reducen a estas. Quienes son detractores de la multicitada estrategia, tienen en sus representantes un camino para manifestar sus opiniones y reclamar al Presidente aquello en lo que no concuerdan. Los tres poderes cargan con algo de responsabilidad. Comencemos por el Congreso en general, para continuar con cada una de las cámaras.

El primer aspecto a destacar deviene de la función propia del legislador, legislar, hacer leyes, reformar lo que se tiene que mejorar y abrogar y derogar aquello que ha quedado superado o resulta inaplicable. Tengo la impresión de que el Congreso se siente satisfecho por dar trámite a innumerables iniciativas que si bien son importantes, no resultan tan urgentes y trascendentes como las denominadas reformas estructurales como la del Estado, las Energéticas, Laborales y tantas otras que necesita nuestra nación, pero pasan a segundo plano entre las prioridades de quienes se supone nos representan. Si México es un país de leyes, un Estado de Derecho, llama la atención el poco respeto que un número considerable de servidores públicos tienen del marco jurídico y constitucional que debería regir su actuar. No es intención de quien escribe hacer una crítica exhaustiva del papel del Congreso en sí, sino manifestar el hecho de que si bien muchas leyes pueden mejorarse, las vigentes están lejos de ser conocidas y mucho menos cumplidas por los primeros obligados a ello.

La Estrategia de Seguridad también es asunto del Congreso porque de acuerdo al artículo 73, fracción XII, declarar la guerra implica su participación, aunque la 'guerra contra el narco' no sea precisamente una guerra en el sentido jurídico de la palabra; porque la fracción XIV lo faculta para levantar, sostener y regular a las fuerzas armadas de nuestro país; porque de acuerdo con la fracción XV debería reglamentar a una Guardia Nacional hoy inexistente; porque debe legislar en materia de Seguridad Nacional como lo establece la fracción XXIX-M.

Como su nombre lo indica, los legisladores han de legislar, y han de hacerlo respecto de trascendentales aspectos relacionados con esta estrategia, pero ahí no



termina su labor, pues como vimos en párrafos anteriores, el Congreso o alguna de las Cámaras dan su visto bueno a importantes nombramientos, pueden llamar a funcionarios de cierto nivel a comparecer, entre otras facultades de revisión del actuar del Poder Ejecutivo.

La 'suspensión de garantías' requiere la aprobación del congreso o de la Comisión Permanente (artículo 29). La soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo (artículo 39) y se ejerce a través de los Poderes de la Unión (artículo 41). Según el artículo 74, fracción V, la cámara de diputados puede 'desaforar' a servidores públicos para proceder penalmente en su contra, por la fracción VI pueden revisar el ejercicio del presupuesto, mientras que al Senado, por lo dispuesto en el artículo 76, fracción II corresponderá ratificar los nombramientos del Procurador General de la República y los de los coroneles y jefes superiores de las fuerzas armadas, por la fracción IV autorizar al Presidente a utilizar la inexistente Guardia Nacional y por la fracción VIII, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a propuesta del propio Presidente.

Es preciso añadir que conforme al artículo 93 de la Constitución, los Secretarios de despacho deberán informar al Congreso sobre sus respectivos ramos, y que ambas cámaras tienen la facultad de llamarlos a comparecer para el intercambio de opiniones con respecto a leyes que se estén discutiendo o para solicitarles información sobre aspectos concretos del ejercicio de sus funciones, lo que significa que tanto Genaro García Luna, como el General Guillermo Galván Galván, como el Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza pueden ser llamados por diputados y senadores para explicar las actuaciones de las instituciones que están bajo sus respectivos cargos. No lo vemos con frecuencia ¿o sí?

### 3.2.1.3. El Papel del Poder Judicial

*No es que yo la traiga contra los jueces; al contrario, los aprecio y todo.  
Pero también empieza uno a cansarse, mano.  
Uno los agarra y los agarra y los agarra, y los sacan, y los sacan, y los sacan.<sup>172</sup>*  
Felipe Calderón

De acuerdo con la Teoría General del Proceso, es necesaria la existencia de un 'triángulo procesal' en el que si las partes hacen aquello que les corresponde, la consecuencia natural sería la impartición de justicia.<sup>173</sup> En materia civil, las partes pueden ser particulares, pero no sucede lo mismo con la materia penal, donde el Estado tiene que jugar necesariamente el papel de actor en las acusaciones y posteriores investigaciones, por lo que viene a ser tarea de los jueces valorar los hechos y pruebas presentados por la institución de procuración de justicia para la – valga la redundancia- impartición de justicia.<sup>174</sup>

El artículo 104 de la Constitución establece los casos que habrán de conocer los tribunales federales, veamos.

**Artículo 104.** Los Tribunales de la Federación conocerán:

**I.** De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal; (...)

**V.** De aquellas en que la Federación fuese parte;

**VI.** De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; (...).

Considerando que el narcotráfico y la delincuencia organizada son delitos del fuero federal, puede parecer que investigación y sanción de tales conductas corresponden exclusivamente a la federación y sus poderes, lo que permite que las

---

<sup>172</sup> Nota publicada por la agencia de noticias CNN el 5 de septiembre de 2011, con el título *Calderón utiliza foro en web para criticar a jueces por liberar detenidos*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/05/calderon-utiliza-foro-en-web-para-criticar-a-jueces-por-liberar-detenidos> [consulta: 30 noviembre 2012].

<sup>173</sup> PUPPIO, Vicente J., *Teoría General del Proceso*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2008, pp. 186-189.

<sup>174</sup> Los aspectos constitucionales del proceso penal serán analizados con posterioridad.

entidades federativas se ‘laven las manos’ en su prevención y persecución.<sup>175</sup> Razonamiento lógico si se consideran factores como el riesgo, la inversión, costo político y tantos otros para los gobernadores y los alcaldes. Por esta y otras razones en su momento el propio Felipe Calderón y otros actores de la vida política nacional han alzado la voz para proponer un Código Penal único, así como un mando policiaco único que sustituya a los más de mil cuerpos policiacos de nuestro país. Es una propuesta que indudablemente traería ventajas de operación, pero traería a colación temas escabrosos como la despenalización del aborto en los que sería complicado que quienes han tenido ‘victorias’ hacia uno u otro lado cedieran un ápice al respecto. Necesitamos un verdadero debate en este sentido.

A la luz de lo dispuesto en el mencionado artículo 104, las facultades del presidente del 89 y las de las entidades federativas con sus respectivos poderes judiciales, que el combate al narcotráfico y al crimen organizado es primordialmente responsabilidad de la Federación. Hemos visto brevemente los instrumentos que nuestra constitución otorga al Ejecutivo, y la competencia de los tribunales federales, pero solo tangencialmente hemos tocado las cuestiones de derechos humanos que estos deben revisar. Para ello, nos remitimos primeramente al artículo 103, fracción I que señala:

**Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán de toda controversia que se suscite

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; (...).

Sin que hayan llegado a erradicarse las prácticas de la autoridad violatorias de los derechos humanos, no podemos dejar de reconocer que tanto la presión social como el trabajo de algunos medios de comunicación han hecho un esfuerzo para exigir el respeto a tan fundamentales derechos. Sería ilusorio jactarnos de vivir en un auténtico Estado de Derecho en el que tales actuaciones reciben las sanciones

---

<sup>175</sup> Sin afán de detenernos en detalles, conviene recordar que el Código Penal Federal y la Ley General de Salud contemplan algunos supuestos en los que cuestiones de drogas que no estén relacionados con delincuencia organizada podrán ser perseguidos en el fuero común.

adecuadas. Violaciones a las otrora garantías individuales siguen sucediendo cotidianamente porque las toleramos y no hacemos nada al respecto. Aun nos falta mucho para exigir lo que nos corresponde. Hay caminos –sinuosos si se quiere, pero caminos al fin – para lograrlo.

Los legisladores no son ajenos a esta realidad y lo han reconocido con las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y en su momento con la promulgación de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución. La importancia del artículo 107 constitucional en nuestro sistema jurídico es tan compleja que daría para escribir no una, sino muchas tesis al respecto. Cada una de sus fracciones contempla supuestos importantes y el estudio profundo de estas, es materialmente imposible en el presente trabajo. Por este motivo, habiendo analizado la fracción I del 103, es momento de hacer lo propio con las partes del 107 que para efectos de la presente tesis nos interesan.

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria (es decir, la Ley de Amparo), de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. (...)

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

A mediados de 2011, el Presidente de la República tuvo a bien promulgar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales entre las que se incluyó una modificación sustancial al artículo que estamos analizando. La fracción I describe las cualidades que debe tener quien pretende considerarse agraviado, donde destacaría el concepto de 'interés legítimo'. En la fracción II se consagra el denominado principio Otero, que en opinión de algunos ha hecho que esta especie de reclamo constitucional permanezca a nuestros días, aunque implícitamente consienta violaciones a los derechos humanos y garantías de quienes no son quejosos. El hecho de que las sentencias de amparo solo alcancen al quejoso puede presentar ventajas técnicas y pretender efectos *erga omnes* podría significar un auténtico suicidio para nuestro sistema de justicia, tal y como está concebido hoy. Desgraciadamente, serán quienes no pueden acceder a una defensa profesional, capaz y distinta a la defensoría de oficio quienes resulten perjudicados por la naturaleza propia de los amparos. Las cosas sin embargo, han comenzado a cambiar y en la nueva redacción de esta fracción II existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se manifieste sobre posibles inconstitucionalidades de normas de carácter general aunque esto no sea posible con las legislaciones fiscales. Al fin de la misma fracción se contempla la suplencia de la queja, mecanismo que si bien no garantiza, sí facilita que tecnicismos no se interpongan para conceder esta protección constitucional. Obviaremos las fracciones III y IV por no estar relacionadas con nuestro tema, por lo que pasamos ahora a las fracciones V, inciso a) y último párrafo y VI.

**Artículo 107. (...)**

**V.** El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que propongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

**a)** En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. (...)

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

**VI.** En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deban someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones.

El último recurso con el que los sentenciados por algún delito cuentan lo tenemos en el amparo directo, consagrado en la fracción V, apartado a) del artículo 107 constitucional. Excepcionalmente, como se menciona en su último párrafo y se continúa en la fracción siguiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de casos relevantes. El amparo directo otorgado ordinariamente por los Tribunales Colegiados es un instrumento de fundamental relevancia para la protección de los derechos humanos en nuestro país. Se puede decir que tal procedimiento pone en duda el principio de seguridad jurídica de los sentenciados y del Estado mismo en su carácter de parte acusadora, pero no se puede negar su importancia para la protección de los derechos humanos. Concluimos el análisis de este artículo 107 con las fracciones X, XII, XV y XVI.

**Artículo 107. (...)**

**X.** Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; (...)

**XII.** La violación de las garantías de los artículo 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca; (...)

**XV.** El Procurador general de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

**XVI.** Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con

el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable, hubiera incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporionalmente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

La fracción X de este artículo utiliza la frase ‘apariencia del buen derecho y el peligro en la demora’. Aspectos importantes que deben considerarse al momento de otorgar medidas cautelares. Con la redacción actual se pretende encontrar un equilibrio entre los derechos del agraviado y los de la sociedad, lo que significa que se procura evitar abusos en la concesión de estas medidas y preservar la materia el juicio. En materia de amparo directo, se mantiene la suspensión –que ya existía– en la forma más amplia y efectiva de la palabra. Por su parte, en la fracción XII está previsto el amparo indirecto para los casos de violaciones a los artículos 16, 19 y 20. Este resulta un argumento medular para quienes critican la estrategia de Seguridad del Presidente, ya que como analizamos en su momento retenes, cateos en casas y violaciones a las comunicaciones privadas son evidentemente contrarios a lo dispuesto en los artículos señalados, particularmente en el 16 constitucional. Con este razonamiento, cualquier Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito tendría los elementos para otorgar un amparo indirecto – suspensión de los efectos del acto reclamado- a quienes le sean encontradas drogas o armas en los retenes carreteros,

a quienes 'confiesen' sus crímenes por teléfono o a quienes como sucedió con Jorge Hank Rohn, ingresen a su domicilio sin más que una denuncia anónima.

En lo que toca a la fracción XV, solo señalar la responsabilidad expresa con la que carga el Procurador en turno para todos los juicios de amparo, cuestión que considero ampliamente positiva, pues da esa oportunidad que parece reclamar Calderón en su discurso: 'los atrapamos, los atrapamos y los atrapamos, y los sueltan, los sueltan y los vuelven a soltar'. Para evitar que los 'malos' obtengan amparos por violaciones a sus derechos humanos, el gobierno federal tiene pocas opciones, o respetar estos derechos fundamentales o defender en los tribunales su actuación. De otra forma, la opinión pública seguirá culpando al Poder Judicial, de los errores del Ministerio Público. Si la posibilidad de absolver de la instancia está prohibida constitucionalmente, en la fracción XVI se pone un candado más al impedir que los juicios de amparo puedan ser archivados sin más. Han de resolverse, de una u otra forma, pero resolverse.

#### 3.2.1.4. Las Entidades Federativas y los Municipios

Como hemos visto, de acuerdo con las leyes penales, los delitos que se combaten en la presente Estrategia de Seguridad son primordialmente del orden federal, pero ¿sólo el gobierno federal tiene vela en este entierro? A continuación analizaremos brevemente las disposiciones constitucionales que dan participación importante a los estados y al propio Distrito Federal.

El Título Quinto de la Constitución está dedicado a los Estados de la Federación y al Distrito Federal. En él, encontraremos la organización y forma de gobierno que mantendrán y otros aspectos relevantes para el correcto ejercicio del gobierno en las entidades federativas. Vayamos pues a los artículos 115 y 116, de los que solo transcribiremos y analizaremos las líneas relacionadas de alguna forma con el tema de la presente tesis.



**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre (...)

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (...)

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

**a)** (...)

**h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. (...)

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; (...)

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

**I.** (...)

**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. (...).

Es interesante observar que el artículo 115 constitucional disponga un régimen republicano, representativo y popular para los estados y que sean a su vez, divididos territorialmente en municipios libres. El artículo 116, por su parte reitera la división de poderes para la administración estatal. Del resto del contenido de ambos artículos, podemos sintetizar lo siguiente: El Municipio es la base de la división territorial de nuestro país y entre sus facultades estará la promulgación de reglamentos, como el bando de policía y buen gobierno. El Presidente Municipal tendrá a su cargo a una policía preventiva municipal, aunque podrá celebrar convenios con otros municipios –en la zona Metropolitana de Guadalajara se creó una ‘Metropolicía’, por ejemplo – o el propio Estado para estos efectos. Una cuestión relevante en este punto, es la llamada a ‘los términos del artículo 21’, en el que se reitera la necesidad y obligación constitucional del respeto a los derechos humanos. Sobre esta misma facultad municipal, cabe señalar, que al final, en los términos de la fracción VII hay cierta subordinación al Gobernador del Estado y al propio Presidente de la República cuando alguno de estos se encuentre en algún municipio. Es preciso añadir que los tribunales locales se sujetarán a lo dispuesto en las propias constituciones locales y habrá de garantizárseles independencia para el ejercicio de sus funciones. Y finalmente, que conforme al artículo 120 constitucional, los gobernadores deben publicar y hacer cumplir las leyes federales.

En lo que toca a los estados y la protección a los derechos humanos, nos remitiremos al artículo 102, apartado B.

**Artículo 102. (...)**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de sus 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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a

solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales o jurisdiccionales. (...)

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. (...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras o el Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Del texto citado se desprende que la Constitución Mexicana da cuando menos dos armas a las entidades federativas para combatir los abusos en materia de derechos humanos cometidos por las autoridades, ya locales, ya federales que ocurran en su territorio. Primeramente, ordena que las legislaturas locales establezcan organismos de protección de los derechos humanos que puedan conocer de actos y omisiones que vulneren los derechos protegidos en la Constitución. Al respecto, aplaudo la obligación –también constitucional- que tienen los servidores públicos de responder fundada y motivadamente las recomendaciones de las que pudieran ser sujetos por parte de las comisiones de Derechos Humanos. Posteriormente, en el último párrafo citado encontramos que además del Presidente la República, los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las legislaturas locales pueden pedir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que investiguen los hechos que podrían constituir violaciones graves de derechos humanos, lo que significa que aun las tareas realizadas por las fuerzas armadas mexicanas pueden y deben ser monitoreadas por los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

#### 3.2.1.5. Los Servidores Públicos

Ya describimos brevemente la existencia de los tres niveles de gobierno de nuestra nación. Tenemos además que el gobierno federal está separado en tres

poderes; los estatales tienen la misma división constitucional y los municipales la misma separación de facto – presidente municipal, ejecutivo; regidores, legislativo; y jueces municipales, judicial -. Cuando hablamos de alguno de estos niveles, suelen venir a nuestra mente sólo las cabezas de estos, ya sea el presidente, quizá algunos diputados y senadores, los gobernadores y los alcaldes. ¿Quién conoce los nombres y trayectorias de los 11 Ministros de la Suprema Corte?, ¿quién conoce a su diputado? y ¿a los regidores? No podemos perder de vista entonces, que la tarea administrativa no es desempeñada únicamente por quienes aparecen frecuentemente en los medios de comunicación, sino que detrás de ellos hay un numeroso equipo de personas que de una u otra forma terminan por tener alguna responsabilidad. No se trata solo de una responsabilidad moral, sino jurídica. Así lo señala la propia Constitución. Para sustentar esta afirmación y conocer sus alcances, consideraremos el artículo 128, para después remitirnos al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, referente a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, enfocándonos, como lo hemos hecho antes a los aspectos que pudieran estar relacionados con el tema de la presente tesis.

**Artículo 128.** Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las normas que de ella emanen.

Hasta ahí está claro, y parece lógico. Es sano que cualquier persona que desempeñe algún cargo o función pública empeñe su palabra en el cumplimiento del marco jurídico existente en nuestro país, como en cualquier pretendido Estado de Derecho. La pregunta consecuente es entonces ¿quiénes son considerados servidores públicos? Para responderla, nos dirigimos al artículo 108 y siguientes, pertenecientes al mencionado Título Cuarto.

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y al Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común

Los Gobernadores de los estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios'.

De los párrafos anteriores podemos rescatar quiénes son considerados servidores públicos para efectos de sanciones y responsabilidades en el ejercicio de la administración pública. Según las facultades que previamente analizamos y aplicadas a quienes participan en la denominada 'guerra contra el narco', podemos llegar a la conclusión de que la mayor parte de ellos podrían estar sujetos a algún tipo de responsabilidad. Aquí podemos incluir a los Secretarios de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, por ejemplo. Tampoco serían ajenos los Procuradores que han participado en la presente administración y todos los servidores públicos a su cargo que hayan contravenido lo dispuesto en la Carta Magna. Así vistas las cosas, la Constitución parece contemplar los frentes necesarios, pues tampoco se olvida de miembros del Poder Judicial, tanto federal como el de los estados, así como a los gobernadores de los estados y a los diputados locales, a quienes además impone la obligación de llevar a rango constitucional local la responsabilidad de los servidores públicos en los mismos términos que expone el artículo 108 de la Constitución Federal. Tristemente, muy a pesar de las buenas intenciones de quienes han legislado en este sentido, corrupción, delitos y todo tipo de violaciones a la Constitución no pueden ser eliminadas por decreto, por lo que las leyes secundarias vienen a jugar un papel fundamental. Para estos efectos, el artículo 109 impone la obligación a las entidades federativas de expedir leyes sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

**Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad (...)

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Como se puede leer en las líneas anteriores, y como se ha mantenido desde hace muchos años, el último párrafo del artículo 109, ha dado a los ciudadanos la posibilidad de hacer ante la Cámara de Diputados las denuncias correspondientes para que se deslinden las responsabilidades de los servidores públicos a los que hemos hecho referencia. Aunque en la práctica se trate de letra muerta, prefiero ver en él un valioso instrumento para 'cualquier ciudadano'. Sería deseable que este tipo de mecanismos fueran conocidos por una ciudadanía que tiene muy mala opinión de los políticos y de los servidores públicos en general, pero que pocas veces utiliza los medios a su alcance para corregir tantos y tantos errores cometidos por las diversas administraciones públicas.

Tal como sucede en otras latitudes, el texto constitucional contempla sanciones que sin ser penales o necesariamente económicas, dañan el capital político de los servidores públicos. Los políticos viven de una imagen que construyen con su trabajo, mercadotecnia, exposición en medios de comunicación y otros factores importantes. Lo saben todos aquellos que han ocupado un cargo de elección popular y los que están constantemente en el ojo del huracán. Personajes como 'Pancho Cachondo', René Bejarano, el 'Niño Verde', Carlos Salinas y muchos otros resultan a veces impresentables hasta para sus propios correligionarios. Por esta razón, el constituyente consideró oportuno que el artículo 110 de la Constitución señale a los servidores públicos que puedan ser llevados al Congreso de la Unión para que este se erija como jurado y condene públicamente a quienes se han beneficiado de su cargo o en el ejercicio de este han cometido importantes violaciones a la Constitución y a los Derechos Humanos reconocidos por ella.

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República (...).

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las

Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Leemos en el artículo 110, que numerosos servidores públicos involucrados en la Estrategia de Seguridad actual podrían ser sujetos de este procedimiento de juicio político, mismo que Ignacio Burgoa define como ‘el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y cuya perpetración se le declare culpable’.<sup>176</sup> Para el caso de los integrantes del Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho – Marina, Defensa Nacional y Seguridad Pública, por ejemplo – y del Procurador General de la República no se especifican los casos en los que resultaría procedente, por lo que es necesario entonces, acudir al artículo 113 constitucional y en consecuencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>177</sup> Esto no sucede en el segundo párrafo, donde sí se señala

<sup>176</sup> BURGOA, Ignacio, *Apud*. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Fuero, Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, Tomo 6, México 2005, p. 63.

<sup>177</sup> Concretamente, el artículo 6° de la ley en cuestión dispone lo siguiente: ‘**Artículo 6°.-** Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho.’. Los servidores públicos a los que hace referencia, vienen a ser los mismos señalados en el propio artículo 110 constitucional, entre los que están los integrantes del Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República y altos funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, entre otros. El artículo siguiente de la misma ley federal, señala en su fracción III a las ‘*las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales*’ como uno de tantos motivos por los que un eventual juicio político es procedente.

que los gobernadores por ejemplo, solo pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen con carácter declarativo. Por la complejidad de su proceso y porque con frecuencia puede darse un conflicto de intereses, no son frecuentes los juicios políticos en nuestro país, cuando menos en lo que toca a la federación. Además, hay que añadir que conforme al artículo 110, solo los funcionarios de más alto nivel pueden ser llevados a un juicio de esta naturaleza, por lo que en los términos de este artículo quedan fuera numerosos servidores públicos con posibles responsabilidades en las tareas de Seguridad Pública. Considerando este argumento, para sancionar a los servidores públicos, en 2002, la administración de Vicente Fox creó la Secretaría de la Función Pública que sustituiría a una extraña Secretaría de la Contraloría y que de acuerdo a su página de internet tiene entre sus acciones prioritarias el promover la cultura de la legalidad, inhibir y sancionar la corrupción y otras muchas tareas importantes relacionadas con la Administración Pública Federal, pero no necesariamente con la Estrategia de Seguridad del Presidente. Argumentando cuestiones presupuestales, el Presidente Calderón presentó en 2009 una iniciativa para desaparecer esta y otras dos secretarías, misma que no prosperó.<sup>178</sup>

Con estas consideraciones, está claro que aquellas personas que laboran como servidores públicos desde cualquier trinchera podrían ser llamadas a comparecer por sus actuaciones u omisiones no apegadas a derecho, y recibir sanciones administrativas independientes de las responsabilidades civiles y penales aplicables a cada caso en particular. Que exista la posibilidad de ser cesado del puesto que permite un ingreso cada quincena y la prohibición de volver a ocupar cargos en la administración, cuando menos de manera temporal es en mi opinión un aliciente para sujetarse al marco jurídico en la situación propia de muy buena parte de los servidores públicos. Si estas sanciones fueran realmente aplicadas – no he habido un solo Juicio Político en México desde que se creó esta figura en 1982, por

---

<sup>178</sup> Nota publicada por el diario La Jornada, el día 9 de septiembre de 2009. Escrita por la periodista Claudia Herrera Beltrán, bajo el título *Plantea Calderón desaparecer 3 secretarías por ajuste drástico*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2009/09/09/politica/009n1pol> [Consulta: 12 julio 2012].



ejemplo-, quienes ocasional o sistemáticamente violan la constitución, los derechos humanos en ella reconocidos y por ella protegidos y las leyes que emanan de ella, lo pensarían dos veces antes de sujetarse a las consecuencias. Parece que seguiremos esperando.

Como una entendible excepción al principio *non bis in ídem* o de cosa juzgada desprendido del artículo 23 constitucional que señala que '*nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito*' y a propósito de lo que se explicaba en el párrafo anterior, es preciso hacer dos consideraciones. Primero, que el artículo 114 constitucional marca los tiempos en los que puede llevarse a cabo este procedimiento – durante el ejercicio del encargo y hasta un año después -, y en segundo lugar, que ni las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública ni la sentencia condenatoria en el Juicio Político inhiben el inicio de los procesos penales, aunque en el caso de altos funcionarios y legisladores se encuentren con el privilegio constitucional, ordinariamente conocido como 'fuero', figura interesante en cuanto a su planteamiento que desgraciadamente abre muchas veces la puerta a la impunidad. Para aclarar el punto, nos remitimos al artículo 111 constitucional.

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (...) los Secretarios de Despacho, (...) el Procurador General de la República, (...) la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. (...)

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria contra el inculpado podrá resumir su función. (...)

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Algunos meses antes del comienzo formal de las campañas presidenciales de 2006, nuestro país vivió un episodio de esta naturaleza con trascendencia nacional, el ‘desafuero’ de Andrés Manuel López Obrador, cuyo resultado quedó en mera anécdota.<sup>179</sup> Más allá de las opiniones que podamos tener al respecto, coincidiremos en que politizar la impartición de justicia no suele ofrecer resultados positivos.

La existencia del llamado ‘fuero constitucional’ tiene su explicación lógica en una pretendida protección a los representantes de pueblo o, es decir, quienes están llamados a hablar y exigir en nombre de nosotros, mostrar verdades incómodas y no dejarse amedrentar por ningún tipo de presiones para el correcto ejercicio de su encargo.<sup>180</sup> Sin embargo, en los últimos tiempos, este privilegio constitucional es más conocido por permitir que diputados y otros personajes se escuden en él para aprovecharse de sus posiciones y violar las leyes sin discriminación. Julio César Godoy Toscano es uno de los tantos ejemplos que podríamos encontrar para preguntarnos si vale la pena semejante protección<sup>181</sup>.

Dejando atrás la crítica de fondo a esta figura, me gustaría resaltar el punto de que aún en el complejo texto vigente de nuestra Constitución sí está previsto un

---

<sup>179</sup> En resumidas cuentas, el gobierno del Distrito Federal, en ese entonces a cargo de Andrés Manuel López Obrador, desató una orden judicial no interrumpiendo la construcción de una vialidad que argumentaba, conduciría a un hospital. De esta forma vino la declaración de procedencia en la que más allá del resultado que era perfectamente previsible, no puedo sino recordar con una sonrisa la frase con la que el inculpado concluyó su intervención: ‘los quiero desaforadamente’. Vicente Fox lo quería fuera de la contienda y Andrés Manuel soñaba con ser martirizado. Fox movió las piezas con las que disponía como a los diputados federales de su partido, al Procurador y hasta la asambleísta del Distrito Federal Gabriela Cuevas. La historia todos la conocemos. Después de poner en jaque al Tlatoani contrario, sacrificó a su alfil Macedo de la Concha en espera de tiempos mejores.

<sup>180</sup> Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Fuero, Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, Tomo 6, México 2005, p. 7.

<sup>181</sup> Artículo publicado por el diario El Universal, el día 19 de septiembre de 2010. Escrita por los periodistas Andrea Merlos y Juan Arvizu, bajo el título *Godoy Toscano se ocultó 48 horas en San Lázaro*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180698.html> [Consulta: 1 abril 2013].

camino para llevar a quienes detentan el poder ante la justicia. El problema es que su recorrido implica necesariamente politización y trae consigo linchamientos públicos que no parecen ser compatibles con el debido proceso. Al final del día la pregunta es ¿sirve de algo el fuero constitucional? Cada quien tendrá su respuesta.

En las últimas páginas de esta tesis, tendré la oportunidad de manifestar propuestas y conclusiones con respecto a la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón. Por lo pronto, solo adelantar el convencimiento de una responsabilidad compartida en la que el primer responsable de eventuales violaciones a los derechos humanos es el propio presidente, pues es él quien nombra a los altos mandos de las instituciones que operan su combate frontal al narcotráfico y al crimen organizado. Sin embargo, la responsabilidad recae también en el Poder Legislativo, pues numerosos nombramientos son autorizados por alguna de sus cámaras, pueden llamar a comparecer a cualquier Secretario de Despacho, pueden llevarlos a juicio político y pueden legislar las normas sobre las que se debería llevar a cabo su trabajo. No es ajeno a responsabilidad el Poder Judicial que ha tolerado numerosas violaciones a los derechos humanos en los procesos penales en esta estrategia y desde siempre. En este sentido destacaría tolerancia a violaciones del debido proceso, la presunción de inocencia relacionada al mismo y la libertad de tránsito. El Ejecutivo por acción y el congreso y los jueces por omisión. Hasta aquí lo que corresponde al gobierno.

#### 3.2.1.6. Los Ciudadanos

Hace unas semanas tuve la oportunidad de ver una entrevista que le realizaron en Milenio Televisión a Diego Fernández de Cevallos. Entiendo y comparto algunas críticas que la prensa y la opinión pública han tenido sobre su persona, pero estas no lo descalifican como una voz influyente en nuestro país, máxime si en contraste con lo que venía diciéndose de él y sus negocios que lo hacían casi todopoderoso, es víctima, como muchos otros, de uno de los crímenes que más dañan a las personas y a la sociedad en su conjunto, el secuestro. El

expresidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores exponía a propósito de una pregunta sobre la presente 'guerra contra el narco' lo siguiente: 'Ha faltado sociedad, y eso no se dice normalmente... porque es políticamente incorrecto decirlo. Yo creo que hacen falta ciudadanos'. '¿Los ciudadanos tenemos la culpa?', le preguntan a lo que Diego responde con un tajante 'Siempre'.<sup>182</sup>

En sintonía con la afirmación del 'Jefe Diego', José de Maistre decía que cada pueblo tiene el gobierno que se merece. Me cuesta trabajo pensar que algún país pudiera merecer a Adolf Hitler, Stalin o Gadafi, a los que menciono porque su memoria está relativamente fresca y porque la historia ya se ha encargado de juzgarlos. La idea de esta frase no es pues, una máxima constante e irrefutable, sino una tendencia palpable. Personajes controvertidos se han mantenido en el poder porque la ciudadanía que los repudia no ha hecho lo suficiente. Es difícil comprender cómo es que Fidel Castro se mantuvo en el poder hasta que su salud ya no se lo permitió más y cómo es que Hugo Chávez sigue gobernando a Venezuela. Afortunadamente, la situación en nuestro país no es similar a la de ninguna de las mencionadas en este párrafo, pero tampoco somos ajenos a abusos de poder e impunidad de ciertas autoridades que toleramos bajo una mirada temerosa y complaciente.

Como explicamos en su momento, la sociedad mexicana es enigmática y difícil de comprender. Contrasta la poca participación de la sociedad civil, de los ciudadanos de a pie, con el descontento y desconfianza en las instituciones de la administración pública. Muchos ciudadanos se quejan de su gobierno, pero el índice de votantes pocas veces supera el 50%. Con respecto a los votantes, recuerdo por ejemplo que no hace mucho, un grupo de personas apoyadas por intelectuales como

---

<sup>182</sup> Entrevista realizada por el periodista Fernando del Collado a Diego Fernández de Cevallos para su programa semanal *Tragaluz*, transmitida en Milenio Televisión el 5 de enero de 2012. El video de esta entrevista está disponible en YouTube bajo el título *Tragaluz con Diego Fernández de Cevallo 6/01/2012*, y la transcripción de la entrevista fue publicada, entre otros, por Milenio León bajo el título *Tragaluz con Diego Fernández de Cevallos*. Respectivamente, pueden ser consultados a través de las siguientes direcciones electrónicas:

<http://www.youtube.com/watch?v=hBngBl81grI> [Consulta: 12 julio 2012]

<http://leon.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/19c5f99ea605cf5a580a72acb20e7719> [Consulta: 12 julio 2012].

Denise Dresser promovieron una campaña denominada 'Anulo mi voto', misma que en lo que a mí respecta, genera dos resultados interesantemente contradictorios. Me explico. Un alto porcentaje de votos nulos llama la atención en cualquier elección, puede ser el mensaje de una sociedad civil inconforme y puede ganarse alguna mención en medios de comunicación, pero digo contradictorios, porque en la práctica, este tipo de reclamos terminan beneficiando a quien se alza puntero en la elección en cuestión.

Dice Edmund Bruke que el único camino para el triunfo del mal es que los hombres buenos no hagan nada<sup>183</sup>, y es cierto. La mayor parte de los mexicanos son personas trabajadoras, que viven al día, con carencias y las dificultades propias de un país en desarrollo. Tengo la impresión sin embargo, de que este activo social ha estado dormido en un letargo que es omiso en la exigencia a las autoridades y a los propios ciudadanos de lo que teóricamente es su deber. Personalmente, veo con gusto que cada vez más, la sociedad civil organizada encabezada por líderes comprometidos pone en la agenda política temas que a veces parecen olvidados. Hace algunos ayeres, estos reclamos sociales tuvieron como resultado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se contiene un catálogo de derechos que son inherentes a la persona humana. Entre ellos encontramos el derecho a la vida, la libertad de conciencia, la libertad de expresión y muchos otros que sería complicado enumerar en este momento. De cualquier forma, quisiera que nos detuviéramos un momento en lo que toca a la libertad de expresión, pues gracias a su reconocimiento y práctica, en nuestro país personajes como Javier Sicilia, Rosario Ibarra de Piedra, Isabel Miranda de Wallace, Alejandro Martí y algunos otros se ha obligado a los actores políticos a preocuparse por plantear soluciones a ciertos males que nos aquejan. Hoy es 26 de abril de 2012, y mientras leía los diarios llegaba a la conclusión de que la discusión en el Senado sobre la Ley de Protección a Víctimas es un ejemplo más de que cuando la sociedad reclama las causas justas tendrá que encontrar eco en quien dice representarla. No sé si la ley en cuestión representará un avance sustancial para quienes han sufrido violencia y otras

---

<sup>183</sup> BRUKE, Edmund, *Apud*. GOTHEY, Aisha A, *Brilliant thoughts*, AuthorHouse, Estados Unidos, 2005, p. 1.

vejaciones, pero sentar en la mesa a representantes de las distintas fuerzas políticas y obligarlos a llegar a acuerdos al respecto, es *per sé* una gran victoria.

Las violaciones a los derechos humanos y a la Constitución solo son posibles en la medida en que quienes no somos autoridad las toleramos. Tenemos muchos caminos, unos más difíciles y efectivos que otros, pero no podemos ser omisos a ningún abuso por quienes están para servir a la ciudadanía. Personas informadas, críticas, honestas y activas son un elemento indispensable para que cesen los abusos de poder y se logren cambios sustanciales en la administración pública en general y en la sociedad misma. Si como decíamos, cada pueblo tiene el gobierno que merece, hagamos lo necesario para merecer uno mejor.

### 3.2.2. Los Derechos Humanos, su Protección Constitucional y la 'Guerra contra el Narco'

*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*  
 Artículo 1º de la Constitución Mexicana

De acuerdo con el contexto histórico en el que fue promulgada, hemos de reconocer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue en su momento una de las más modernas del mundo por incluir en su articulado las garantías sociales. Los tiempos han cambiado y los sistemas jurídicos de las diversas longitudes y latitudes se han adaptado a los tiempos modernos de una u otra forma, mientras los legisladores mexicanos piensan que trabajan porque reforman, reforman y vuelven a reformar la Constitución<sup>184</sup>, con frecuencia en cuestiones menores que no terminan por representar ningún cambio real para sus representados. Ni hablar, es lo que tenemos y a pesar de los cuestionamientos que pudiéramos tener al respecto, hoy por hoy, es la norma suprema vigente y es preciso respetarla. Entremos pues, a los derechos humanos vulnerados sistemáticamente con el argumento o pretexto de la presente estrategia de seguridad del Presidente Calderón. Para ello, partimos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Magna.

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad. En

---

<sup>184</sup> El artículo 135 constitucional dispone que la Constitución puede ser adicionada o reformada, para lo que se requiere una 'mayoría calificada', es decir el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en las Cámaras, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

Como lo comprobaremos en las siguientes páginas, este y diversos artículos constitucionales utilizan una semántica que deja poco o nulo espacio para la interpretación. Me explico. Cuando se dice que ‘todas las personas gozarán de los derechos humanos’ y que su ‘su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece’ no es posible utilizar argumentos de filosóficos, de finalidad o de justicia para irrespetar lo clara y expresamente protegido por el instrumento jurídico de más alto rango de nuestro país. En el México de la Constitución todos somos iguales y gozamos de garantías, pero es distinto al México al que nos enfrentamos todos los días, El México de la Constitución responde al anhelo del pueblo, pero no necesariamente a su realidad, todos lo sabemos. Esto no significa que las autoridades, cualquiera que sea su rango, tengan la facultad de hacer lo que creen que está bien, si aquello no tiene una debida fundamentación y motivación. Para nuestra desgracia, no han sido pocas las ocasiones en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pone por encima de la Constitución e interpreta como le viene en gana lo que para cualquier persona que sepa leer y escribir puede comprender.<sup>185</sup>

La reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, es uno de esos capítulos que para los que disfrutamos de los temas relativos a la dignidad de la persona humana puede ser considerada una victoria. En principio, porque combate las ridículas interpretaciones a las que hacíamos mención y aunque imperfecta, cuenta con elementos que reconocen la inexistencia de un estado omnipotente como el que los constituyentes de 1917 concibieron. Sostengo esta afirmación a partir de un cambio semántico del artículo 1º, que aunque para muchos puede resultar intrascendente, considero que se trata de una nueva forma de ver los derechos humanos. Me explico. La redacción original del artículo primero sostenía que en México ‘todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución’, mientras que en el texto vigente, la Constitución no otorga sino que reconoce estos

---

<sup>185</sup> Páginas atrás (*vid.* p. 84) señalamos el criterio que se mantuvo vigente hasta hace algunos meses.



derechos fundamentales. Esto no significa necesariamente una mejora práctica en el ejercicio y protección de los derechos humanos de las personas, pero de la nueva redacción sí puede deducirse que este tipo de derechos existen independientemente de lo que pueda o no decir la Constitución. La reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en junio de 2011, representa en palabras del Presidente de la República 'la mayor ampliación en la protección de las garantías individuales',<sup>186</sup> esfuerzo que hemos de aplaudir. El estudio de cada uno de los 11 artículos constitucionales reformados resulta tan amplio que en adelante, continuaremos nuestro análisis únicamente a la luz del texto vigente.

Retomando entonces el artículo primero, leemos en su párrafo segundo que para la aplicación de las normas relativas a los derechos humanos, éstas deberán ser interpretadas en el sentido en el que den la mayor protección a los ciudadanos; y en el tercero que absolutamente todas las autoridades –incluyendo a las fuerzas armadas y a la Secretaría de Seguridad Pública- tienen como obligación promover, respetar y garantizar los derechos humanos, y que cuando así no sucediere, el Estado podrá y deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones según esté establecido en las leyes. No encuentro nada cuestionable hasta el momento salvo su aplicación práctica.

En lo que respecta al artículo 3º constitucional, solo basta recordar que en él se consagra el derecho que tenemos los mexicanos a recibir educación. Desde este punto de vista, no parece haber relación –directa cuando menos- con nuestro tema, aunque no hagan falta profundos razonamientos lógicos para retomar lo que antes mencionamos: No podemos exigir lo que no conocemos. Por eso, las violaciones a los derechos fundamentales, están frecuentemente acompañadas por la ignorancia de estos. En este orden de ideas, resulta fundamental, que en las escuelas primarias se retomen las clases de civismo y que en los siguientes niveles educativos, se estudien a profundidad estas cuestiones. Abrir escuelas para cerrar cárceles no es

---

<sup>186</sup> Artículo escrito por Jorge Ramos bajo el título *Calderón promulga reforma en Derechos Humanos*, publicado por el diario El Universal el día 9 de junio de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/771537.html> [Consulta: 22 junio 2012].

solo una frase bonita. Educación para mantenernos alejados de las drogas y del crimen, y educación para exigir el respeto a nuestros derechos constitucionales.

El artículo 4° de la Constitución garantiza a los mexicanos el derecho a la protección de la salud. En este sentido, me permito retomar el argumento de aquellos que señalan que el narcotráfico es en realidad un problema de salud y no de seguridad pública. Propuesta que aunque en principio parece razonable bajo la lógica de que en caso de no haber consumidores no habrá vendedores o traficantes, no considero que se pueda abordar el tema solo desde esta perspectiva por dos motivos. Primero, porque el narcotráfico es un delito contra la salud tipificado en las leyes penales y ordinariamente está vinculado a otros delitos; lavado de dinero y delincuencia organizada por mencionar algunos. En segundo lugar, porque si bien es cierto que campañas como las que han existido en contra del consumo de alcohol y tabaco logran tener su impacto en la población en general, en el caso de las drogas ilegales, México –de acuerdo con los datos analizados en el capítulo anterior- no es un país primordialmente de consumo, sino de tránsito, lo que significa que aun cuando se redujera al mínimo la utilización de drogas, principalmente marihuana y cocaína, no habría necesariamente una reducción en la demanda de estos productos por parte de Estados Unidos, que tal como han aceptado sus autoridades de las distintas administraciones de las últimas décadas, la demanda estadounidense de drogas es un factor importante de la situación actual de nuestro país. Más allá de los avances que la Iniciativa Mérida pudiera suponer, es interesante analizar la evolución de las políticas internas americanas para hacer frente al problema de las drogas, pues mientras en julio de 1971 el entonces Presidente Richard Nixon declara la guerra contra el narco –tal como lo ha hecho Calderón aquí -<sup>187</sup>, el actual gobierno de Barack Obama, nombra como ‘zar antidrogas’, o mejor dicho como titular de la Oficina de la Policía Nacional de Control Antidrogas a Gil Kerlikowske quien sugiere dejar de utilizar el término ‘guerra contra las drogas’ de Nixon, para dar pasos a una

---

<sup>187</sup> Artículo escrito por Ed Vulliamy, titulado *Nixon's 'war on drugs' began 40 years ago, and the battle is still raging*, publicado por el diario británico The Guardian, el 23 de julio de 2011. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.guardian.co.uk/society/2011/jul/24/war-on-drugs-40-years> [Consulta: 12 julio 2012].

política integral y efectiva con inteligencia interna, en la que se combata el tráfico de armas y del dinero en efectivo y sobre todo, atender el consumo de drogas tanto desde la oferta como de la demanda<sup>188</sup>. En resumen, es preciso combatir el narcotráfico desde todos los frentes. Pareciera que en México no le hemos dado demasiada importancia a la prevención, desaprovechando las nuevas tecnologías que hacen más efectiva la comunicación. En este sentido hace falta decir que la evolución del internet y las redes sociales es cada vez más fácil llegar más gente en menos tiempo y con menos recursos. De esta forma entramos a la libertad de expresión.

Como sucede en el mundo, los mexicanos tenemos cada vez más acceso a la información. Los medios tradicionales como la televisión, la radio, e incluso la prensa escrita han encontrado competencia y complemento con las nuevas tecnologías basadas en la red de redes. Se dice por ejemplo, que la caída de Mubarak fue posible en gran medida a las redes sociales, concretamente, Facebook.<sup>189</sup> Tal vez. La libertad de expresión está contemplada en sus diferentes especies en los artículos 6 y 7 constitucionales. El texto vigente es el siguiente:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...)

**Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. (...)

No puede negarse el poder que ejercen sobre la población en general las dos más grandes televisoras sobre nuestro país, Televisa y Televisión Azteca. La primera lo hace principalmente a través de su periodista estrella Joaquín López-Dóriga, pero en los más recientes años, dándole relevancia a quien pareciera ser el indicado para

---

<sup>188</sup> AGUILAR v., Rubén y G. CASTAÑEDA, Jorge, *Op. Cit.* pp. 83-84.

<sup>189</sup> Artículo escrito por Micah L. Sifry, titulado *Did Facebook bring down Mubarak?* publicado por CNN el 11 de febrero de 2011. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://articles.cnn.com/2011-02-11/opinion/sifry.egypt.technology\\_1\\_egypt-internet-access-revolution?\\_s=PM:OPINION](http://articles.cnn.com/2011-02-11/opinion/sifry.egypt.technology_1_egypt-internet-access-revolution?_s=PM:OPINION) [Consulta: 21 junio 2012].

sucederlo en la conducción del noticiero más visto del país, Carlos Loret de Mola.<sup>190</sup> No han pasado muchos años desde que el entonces presidente de Televisa, Emilio Azcárraga Milmo dijera que ‘Televisa es un soldado del Presidente’ y que quien no estuviera de acuerdo se podía ir de la empresa para siempre.<sup>191</sup> En contraste, podemos afirmar que aun con oscuros capítulos, las personas que ejercen el periodismo gozan de mucha mayor libertad que en los tiempos del famoso Tigre. Hace algunos años, era inimaginable hacer burlas o críticas del Presidente o de altos funcionarios del gobierno. Hoy, todos los días las autoridades son cuestionadas con aspereza por prácticamente todos los medios de comunicación. Tampoco pueden negarse los datos que nos ofrece el Instituto Internacional de Prensa en el sentido de que México es el país más peligroso para ejercer el periodismo.<sup>192</sup>

En lo que se refiere a la ‘guerra contra el narco’, son dos caras de una misma moneda, pues si bien es cierto que en los espacios de opinión de los programas de televisión y radio, y en las columnas de los diarios y publicaciones periódicas, los periodistas o expertos en diversos temas tienen la posibilidad de pronunciarse a favor o en contra de la estrategia del Presidente, los que podrían ser llamados ‘reporteros de guerra’ no siempre pueden ejercer el periodismo, ya que las condiciones de seguridad no son propicias para el desempeño de su labor. ¿Hay libertad de expresión? Desde mi punto de vista, no es posible responder con un monosílabo. No hay blanco y negro, sino grises con matices. Me inclino a decir que la censura es cada vez menos frecuente. Ciertos casos aislados pueden contradecir

---

<sup>190</sup> Según trascendió en las redes sociales, Carlos Loret de Mola fue sancionado por los ejecutivos de su casa, Televisa, por decir a los jóvenes que no consuman drogas, que ‘no hagan pendejadas’, después de una entrevista al entonces Secretario de Salud José Ángel Córdova Villalobos sobre el tema de las drogas. El video correspondiente puede ser encontrado en YouTube bajo el título *Carlos Loret de Mora (no hagas pendejadas)* en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.youtube.com/watch?v=DdB4AiST15M> [Consulta: 11 junio 2012].

<sup>191</sup> El Mundo, edición del 18 de abril de 1997 publicó un artículo titulado *La Muerte de Azcárraga cierra un capítulo en la historia de la TV hispana*. Un fragmento de este artículo puede ser encontrado en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.elmundo.es/1997/04/18/> [Consulta: 12 julio 2012].

<sup>192</sup> Artículo publicado por el diario El Universal, titulado *México es país peligroso para ejercer el periodismo*, el 6 de enero de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com/internacional/120106/mexico-es-pais-peligroso-para-ejercer-el-periodismo> [Consulta: 21 junio 2012].

esta percepción, como la reciente situación que vivió Carmen Aristegui después de solicitar a la Presidencia de la República que aclarara Felipe Calderón su supuesta falta de moderación en el consumo de bebidas embriagantes.<sup>193</sup> Tampoco se puede pasar por alto la censura a los llamados ‘narcocorridos’, particularmente a Los Tigres del Norte, a quienes se les ha solicitado que se abstengan de interpretar ciertas canciones de su repertorio que hacen referencia a personajes del narcotráfico, bajo el argumento de la influencia que podrían ejercer sobre menores de edad al inducirlos al consumo de estupefacientes y una supuesta apología de conductas que están tipificadas penalmente.<sup>194</sup> Ambos casos son perfectamente debatibles, y las partes involucradas tienen motivos para mantener sus posturas. Por mi parte, sostengo mi opinión, aunque no dejo de reconocer que aún queda un largo camino por recorrer.

Relacionado con el acceso a la información, es momento de hablar del Derecho de Petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución con la siguiente redacción:

**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; (...)

Como está claramente expresado en el artículo en cuestión, cualquier persona tiene la potestad de acudir a la autoridad y solicitarle las explicaciones que estime necesarias sobre sus actuaciones u omisiones. Aplicándolo a nuestro tema, podemos decir que es nuestro derecho, siempre que sea ‘por escrito, de manera pacífica y respetuosa’ cuestionar a la oficina de la Presidencia, a la secretaría de Seguridad Pública, a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Marina y a las demás instituciones que de una u otra forma participan en la actual Estrategia de Seguridad para que justifiquen la fundamentación y motivación de sus

---

<sup>193</sup>Artículo publicado por el semanario Proceso con el título *Calderón-Aristegui, el método de la censura*. Disponible en Internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.proceso.com.mx/?p=262426> [Consulta: 5 abril 2012].

<sup>194</sup>Artículo publicado por la BBC con el título *Los Tigres del Norte denuncian censura*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.bbc.co.uk/mundo/cultura\\_sociedad/2009/10/091029\\_2040\\_tigres\\_censurados\\_gm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/cultura_sociedad/2009/10/091029_2040_tigres_censurados_gm.shtml) [Consulta: 5 abril 2012].

actuaciones. No soy la primera persona a la que se le ocurre semejante inquietud, por lo que una rápida búsqueda en Google o en las páginas de las dependencias mencionadas debería darnos luces del camino legal y constitucional que han seguido para defender su forma de proceder. Los resultados arrojados son muy similares, por lo que carece de sentido exponerlos todos. Por ello, me permito hacer una transcripción de una solicitud como la planteada y la respuesta dada por la Secretaría de la Defensa Nacional únicamente en lo referente a la Constitución y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**FOLIO No. 0000700100510**

**REQUERIMIENTO.**

SOLICITO DE LA MANERA MÁS ATENTA, EL ACUERDO, DECRETO, LEY, U OTRO DOCUMENTO, MEDIANTE EL CUAL QUEDAN SEÑALADAS LAS ATRIBUCIONES DEL EJÉRCITO NACIONAL, PARA PARTICIPAR EN LOS RETENES, CUÁLES SON LAS LIMITANTES Y ALCANCES DEL EJÉRCITO DENTRO DE LOS RETENES UBICADOS EN LAS CARRETERAS.

**RESPUESTA.**

LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE PERMITEN LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS EN LOS RETENES QUE SE ESTABLECEN EN LAS CARRETERAS DEL PAÍS, SON LOS SIGUIENTES:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ARTÍCULO 1º., 11, 16 Y 89 FRACCIÓN VI.
- (...)
- TESIS JURISPRUDENCIALES 36/2000, 37/2000 Y 38/2000:  
<http://vlex.com.mx/vid/jurisprudencia-pleno-jurisprudencia-27201760>

Hace algunas páginas, analizamos ya el artículo 1º de nuestra Constitución, en el que valga recordar, entre otros aspectos, se declara la universalidad de los Derechos Humanos y una interpretación en la medida de lo posible, favorable para los ciudadanos. A la luz de dicho artículo, como se puede comprobar vía internet, las autoridades involucradas están en disposición de responder a los ciudadanos que preguntan. En este sentido, el problema no es entonces la obtención de una respuesta, sino que la fundamentación y motivación alegada no sea suficiente para justificar realmente su proceder. Como hemos visto en el presente capítulo y como seguirá sucediendo en el transcurso de las siguientes páginas, son bastos los artículos constitucionales que explican la participación de las fuerzas armadas. Del

mismo modo que hay diversos artículos referentes a los derechos humanos que no cuestionan su participación sino sus modos.

La respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional incluye también los artículos 11, 16 y 89 fracción VI constitucionales, por lo que continuamos con el artículo 11, que consagra la libertad de tránsito, tema trascendental en la operación de la 'guerra contra el narco'.

**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. (...)

Como lo demuestran los hechos, en los retenes, sobretodo aquellos que se encuentran en algunas carreteras federales se detiene –en el sentido laxo de la palabra – a cuanto viajante le place a los militares, marinos o policías encargados sin más argumento que la discrecionalidad del juicio particular que realizan sobre las personas que por ahí transitan o sus cosas. En los retenes militares no sucede como en las aduanas de los aeropuertos en las que el azar –materializado en un semáforo –decide a quién y a quién no hacer una revisión exhaustiva. No, en los retenes militares, es una mera cuestión de apariencia, que independientemente de la violación a la libertad de tránsito abre las puertas a la discriminación.

Durante los últimos años, he tenido la oportunidad de viajar con cierta frecuencia al norte de nuestro país, concretamente a los estados de Sonora y Sinaloa. En dichos recorridos es inevitable encontrarse con los retenes antes mencionados. No es mi intención juzgar o criticar la finalidad que los motiva, sino plantear su inconsistencia jurídica, tanto constitucional como legal. En más de una ocasión, molesto por la situación, pero sobretodo movido por la convicción de unas garantías individuales vulneradas, me he tomado la libertad de cuestionar a quienes se encuentran en los puntos de revisión la fundamentación y motivación de su labor. Nunca he recibido una respuesta convincente, sino justificaciones del estilo 'lo hacemos por tu seguridad', 'somos la autoridad y debes respetarnos' y el más

increíble de todos, 'aquí está mi orden', mostrándome el arma que aquel oficial del ejército sostenía con ambas manos. Convencido de que muy poco a nada puede ganarse en el diálogo con esos sujetos, no hay más opción que acceder para que hagan aquello que se supone que hacen, revisar el vehículo en busca de armas o drogas, lo que me lleva a plantear la ineficiencia de dichos retenes. Me explico. Ya que han elegido a quién revisarán, dos o tres oficiales se suman a la revisión. Toman el asiento del chofer, abren los compartimientos, buscan por debajo del tapete, en los portavasos, suben y bajan los vidrios, y repiten la operación en el asiento del copiloto. En ocasiones continúan con el asiento trasero, mientras otro revisa los rines y el chasis del vehículo. Alguno abre el cofre y la cajuela y sigue buscando como si estuviera convencido de su labor. – Puede irse joven. Nunca he sido testigo de la utilización de tecnología o cuando menos perros para encontrar las sustancias prohibidas. Si acaso, utilizan linternas, ganzúas y desarmadores.

Por los motivos expuestos, sobre los retenes militares y de la policía federal pueden concluirse los siguientes puntos: 1. Los retenes carecen de fundamento legal y constitucional. 2. Son altamente ineficientes e ineficaces, considerando la cantidad de personal que se invierte en ellos y los pocos resultados de las pesquisas que realizan.

El primero de los puntos señalados en el párrafo anterior puede resolverse sin demasiadas complicaciones si analizamos el texto del artículo 11, referente a las excepciones aplicables a la libertad de tránsito, pues si el ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre salubridad general de la República, bastarían reformas legales y no constitucionales para darle legitimidad a su operación. Son muchos los aspectos que podrían desprenderse de este escenario y que habrían de resolverse en su momento. ¿Quién operaría entonces los retenes?, ¿la Secretaría de Salud?, ¿el Ejército y la Marina? Habría que debatirlo. Entiendo además que este cambio de forma, no resolvería el problema de fondo, pero sostengo que podría ser un buen primer paso para hacer del narcotráfico un tema de Salud y no solo de Seguridad Pública como muchos lo han propuesto.



Hacer del narcotráfico un tema de salud, no implica una renuncia a la persecución de este delito y los que ordinariamente lo acompañan, sino trabajar bajo la lógica de la ley de la oferta y la demanda, según la cual, seguirá habiendo narcotráfico mientras existan consumidores dispuestos a conseguirlas y decidan correr el muy bajo riesgo de manchar su expediente policial con la aplicación de las sanciones penales contenidas en los Códigos correspondientes. Como dijimos antes, la demanda no es solo nacional, sino que también proviene del norte, por lo que una política de esta naturaleza por sí sola, no es suficiente.<sup>195</sup>

Es momento de analizar los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, referentes al debido proceso. El artículo 14 solo ha sufrido una reforma, la de 2005, mientras que el 16 ha sido modificado en 6 ocasiones, teniendo la más importante en junio de 2008. Una parte del texto vigente de ambos a continuación:

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, (...)

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)

No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y

---

<sup>195</sup> No soy ni seré nunca partidario de la legalización de las drogas, pues aunque deba plantearse un debate serio al respecto en el que se consideren aspectos de salud, fiscales, criminales y de otras materias, considero que su regulación implica la legitimación tácita de lo que es esencialmente ilegítimo. Entiendo que pueda haber argumentos prácticos sólidos que favorezcan una posición contraria a la que he manifestado, pero una eventual legalización termina por ceder en lo fundamental y por abandonar a quien ha caído en la desgracia de las drogas.

cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, (...)

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuestos será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. (...)

Exclusivamente la autoridad federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. (...)

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. (...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

(...)

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. (...)

El artículo 14 garantiza la irretroactividad de las leyes penales en perjuicio de persona alguna, es decir que solo podremos ser juzgados por lo que así estuvo sancionado en los códigos y demás disposiciones penales, con lo que se evitan leyes y tribunales a modo, como continúa diciendo el propio artículo. En contraste con este artículo 14, en el que se habla de privación de libertad, posesiones y derechos, en el artículo 16 se habla de 'molestia' sobre persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. En ambos casos se requiere la participación de la autoridad judicial, en el 14 se exige la existencia de una sentencia, mientras que en el 16, que se den las condiciones para las investigaciones y consecuente deslinde de responsabilidades. De alguna u otra forma, el artículo 16 constitucional está ligado con el resto de las garantías protegidas en la Constitución, pero me parece que a propósito de nuestro tema, el ejemplo más claro lo tenemos en la libertad de tránsito y el debido proceso, del que ya hicimos mención hace algunas páginas.

Si conforme al artículo 16, nadie puede ser molestado en su persona o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, salvo en los casos de urgencia o flagrancia, y conforme al 11, toda persona tiene derecho para viajar por su territorio sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, está claro que quienes están en los retenes, no podrían exigir a los que viajan por las carreteras que se detengan, que den explicaciones de su origen y destino y mucho menos, de revisar sus vehículos y demás posesiones. Entiendo que una buena parte de los ciudadanos no comparta esta postura, y comprendo además que este tipo de operaciones podrían tener justificación si se atendiera a su moralidad, en tanto que teóricamente buscan el bien común –concibiendo este como un fin superior – aunque tengan que pasar por el bien particular. Lo entiendo, y hasta cierto punto lo comparto. Lo que no puedo sin embargo, es dejar de señalar su falta de fundamentación y motivación constitucional y legal, por lo menos tal y como han operado hasta hoy.

En la sabiduría del artículo 16, encontramos referencias a la flagrancia, que podría pensar, es el argumento constitucional y procesal que justificaría las

detenciones en los retenes militares, pues si se descubrieran armas o drogas, un delito se estaría cometiendo, por lo que una eventual detención con las consecuencias penales correspondientes, parecería ajustarse al marco jurídico. Para resolver esta cuestión, debemos definir flagrancia, y de acuerdo con el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, un delito flagrante es aquel 'que se ha cometido públicamente y cuyo perpetrador ha sido visto por muchos testigos al tiempo mismo que lo consumaba. Flagrante es el participio activo del verbo flagrar, que significa arder ó resplandecer como fuego ó llama, u no deja de aplicarse con cierta propiedad al crimen que se descubre en el mismo acto de su perpetración.'<sup>196</sup> Miguel Carbonell, por su parte, nos dice que buscando acotar el término 'cuasi-flagrancia' adoptado por el legislador ordinario, el constituyente permanente se dispuso a señalar con claridad en la reforma de 2008, disponiendo en el párrafo quinto que cualquier persona puede detener al "indiciado" en el momento mismo en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, por lo que a partir de entonces, no se permite la 'cuasi-flagrancia' o 'flagrancia equiparada', y continúa diciendo que este supuesto –el de la flagrancia- solo puede darse 'cuando se sorprende a una persona en el momento mismo de la comisión del hecho o bien durante su persecución material inmediata posterior'.<sup>197</sup> A la luz de ambas aproximaciones, y considerando que no hay criterios jurisprudenciales vigentes en contrario, es posible decir que la flagrancia opera cuando el delito se conoce antes de la detención, porque una interpretación en otro sentido daría validez constitucional a revisiones que tuvieran como sustento la mera discrecionalidad de la autoridad y en las que se causara molestia a quienes no han cometido falta alguna.

Considerando lo expresado en el párrafo anterior, la presencia militar tanto en carreteras como en poblaciones rurales y urbanas, además de presentar las inconsistencias constitucionales señaladas, hace que el término 'guerra contra el

---

<sup>196</sup> ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret y C., Nueva edición, Corregida Notablemente, y Aumentada con Nuevos Artículos, Notas y Adiciones sobre el Derecho Americano, París, 1851, p. 695.

<sup>197</sup> CARBONELL, Miguel, "Sobre el Nuevo Artículo 16 Constitucional", *Reforma Jurídica. Revista Mexicana de Justicia*, México, Número 15-16, 2010, pp. 141-143.

narco' cobre sentido, pues a esos militares que solo veíamos dando clases a los adultos o participando en labores de rescate y reforestación en desastres naturales, ahora los vemos realizando labores que ordinariamente corresponden a las policías, autoridades civiles de acuerdo a la Constitución. En la práctica, el ciudadano promedio tiene poco respeto y confianza por los policías, pero tiene cierto respeto y temor por los soldados y marinos. Muchas personas no dudarían en dar un soborno o una 'mordida' a un policía municipal que lo ha descubierto conduciendo con algunas copas demás, pero se la pensaría más de una vez en ignorar la señal de alto de algún uniformado de verde. En mi opinión, la presencia constante y notable de fuerzas armadas, sumada a noticias cargadas de violencia y pesimismo generan en la población una sensación de que estamos verdaderamente en medio de la guerra. Por lo pronto, continuamos con los aspectos del artículo 16 que estando vinculados a la Estrategia de Seguridad, no tienen relación directa con los retenes carreteros.

Tenemos pues, que una orden de aprehensión solo puede ser expedida por un juez cuando exista una denuncia o querrela sobre un delito que sea castigado con prisión y sea probable la participación de la persona en cuestión. Cuando es detenido el inculcado tiene que ponerse inmediatamente a disposición del juez, y en caso de no hacerlo en teoría habría sanciones.<sup>198</sup> Posteriormente viene el llamado 'arresto ciudadano', según el cual, cualquier persona puede detener a una persona cuando esté cometiendo un delito.<sup>199</sup> Todos los días, los ciudadanos somos testigos de la comisión de delitos menores y no tanto, como asaltos en un microbús, pequeños

---

<sup>198</sup> Mientras escribía estas líneas, no pude sino recordar el caso de Florance Cassez, la francesa que causó tensión en las relaciones bilaterales entre su país y el nuestro. Al respecto, solo decir que el conflicto –que continúa – no es su inocencia o culpabilidad, sino un proceso penal lleno de baches y cuestiones inexplicables que efectivamente conducen a muchos a preguntarse si estos vicios procesales permiten llegar a la verdad del asunto y en su caso, dictar las sentencias correspondientes.

Recordaremos que Florance Cassez no fue puesta a disposición de la autoridad judicial inmediatamente después de su detención, sino que la Agencia Federal de Investigación se prestó para un montaje que fue transmitido en vivo por los principales noticieros de nuestro país.

Las preguntas que nos debemos hacer al respecto son, ¿dónde está la presunción de inocencia?, ¿dónde está el debido proceso? y ¿dónde están las sanciones a los servidores públicos que han reconocido que durante la detención de Florance Cassez se violaron sus garantías individuales?

<sup>199</sup> Ignoro si se han dado casos de arrestos ciudadanos en nuestro país, pero nunca he conocido de alguno.

robos a tiendas y cada vez con más frecuencia de narcomenudeo. No hacemos nada porque no conocemos las leyes, porque tememos a represiones o porque simplemente no deseamos salir del área de confort. Nos hemos acostumbrado a ver este tipo de situaciones y nos convencemos de que hacer algo en un caso en particular no resolverá el escenario general. Jugar a ser el héroe no es un buen negocio en nuestro país.

El artículo 16, temeroso de que los autores de delitos graves se escapen del ejercicio de la justicia contempla la posibilidad de que el mismo Ministerio Público ordene la detención de tales personas. Nuevamente, una buena idea llevada al texto constitucional viene a convertirse en letra muerta porque los agentes del Ministerio Público no están normalmente dispuestos a pagar las consecuencias de una eventual equivocación.

El arraigo domiciliario es una de esas extrañas figuras jurídicas que como los retenes, siempre se practicaron en nuestro sistema de impartición de justicia aunque nunca hubieran tenido sustento jurídico para su existencia. Los argumentos justificantes eran los mismos, morales y de urgencia pero nunca jurídicos. En la reforma constitucional penal de 2008, el arraigo fue contemplado por primera vez en la Constitución. Se trata de un arma pragmática del constituyente permanente, pues paradójicamente, la Constitución Federal no puede ser inconstitucional, por lo que no hay espacio para el amparo. Podremos estar o no de acuerdo con la existencia de esta especie de arresto, pero el hecho es que existe, llegó para quedarse y no deja de presentar ventajas procesales prácticas tanto para las autoridades como para el sujeto del proceso penal. Depende del Ministerio Público y de los jueces su utilización eficaz.

Uno de los aspectos que encuentro más interesantes de este artículo 16 es la conceptualización de la delincuencia organizada con las siguientes palabras: 'Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.' Para efectos prácticos, los Ministerios Públicos locales llaman

delincuencia organizada incluso a las pandillas de presuntos artistas del aerosol que pintan paredes para sentir que han conquistado un territorio, generando que las averiguaciones previas terminen en manos de la autoridad federal y que se reduzca el ámbito de competencia de las autoridades locales. En resumen, si en México contamos con más de 1000 cuerpos policiacos municipales o intermunicipales y buena parte de los delitos son atendidos por la policía federal, las policías estatales transitan por un limbo de comodidad, en el que los asuntos menores se relevan a los municipios y los mayores a la federación. Bajo esta perspectiva, vuelve a tomar fuerza la propuesta que alguna vez hiciera el Presidente Calderón de unificar los mandos policiacos<sup>200</sup>.

Una vez detenido un indiciado, el Ministerio Público tendrá hasta 48 ó 96 horas para determinar su situación jurídica, que en su caso será ponerla a disposición del juez o su libertad inmediata. Concluye este párrafo señalando que en caso de no cumplir con esta disposición, los responsables tendrán que atenerse a las sanciones correspondientes. Eso esperamos.

Analicemos ahora los cateos y las órdenes judiciales necesarias para su aplicación. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la voz 'catear' significa buscar, descubrir, espiar, acechar, allanar la casa de alguien.<sup>201</sup> Conforme a esta definición y al párrafo correspondiente del artículo 16 constitucional, los cateos son revisiones sobre bienes o personas. El texto constitucional exige además que se levante un acta circunstanciada de la diligencia en la que el cateo se lleve a cabo, con la posibilidad para el afectado de que nombre a dos personas para que atestigüen el procedimiento. Aterrizándolo en nuestro tema y con estrecha relación con la libertad de tránsito, aunque parezca reiterativo, es preciso decir que lo que se lleva a cabo en esos puntos de revisión es precisamente

---

<sup>200</sup> Artículo escrito por Jorge Ramos y Francisco Reséndiz, titulado *Calderón urge a aprobar mando único policial*, publicado por el diario El Universal el día 18 de noviembre de 2010. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/724423.html> [Consulta: 22 junio 2012].

<sup>201</sup> Definición de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la lengua para la voz 'catear'. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://lema.rae.es/drae/?val=catear> [Consulta: 12 julio 2012].

un cateo, con lo que se confirma nuevamente la inconsistencia jurídica con la que estos operan.

La inviolabilidad de las comunicaciones también está garantizada por el artículo 16 de la Constitución.<sup>202</sup> Sin embargo, episodios recientes dejan claro que las intervenciones telefónicas siguen presentes para todo tipo de propósitos. Como resultado de la práctica común de este delito sabemos que Josefina Vázquez Mota se refiere a su correligionario Ernesto Cordero como un patán<sup>203</sup>, que acusa a Genaro García Luna de espiarla<sup>204</sup>, que Kamel Nacif bautizó a Mario Marín como el Góber Precioso<sup>205</sup>, y un largo etcétera. Ni siquiera, la Cámara de Diputados está libre de estas prácticas.<sup>206</sup> A pesar de lo revelador de la información en muchos casos, las intervenciones telefónicas no ordenadas por un juez federal o los procuradores estatales carecen de cualquier valor probatorio en un juicio. A esto, se contempla una excepción. Que sean aportadas de forma voluntaria por alguna de las partes que participó.<sup>207</sup> No quisiera estar en los zapatos de algún juez al que le tocara juzgar la persona y hechos por ejemplo, de Mario Marín, porque a pesar de la inadmisibilidad

<sup>202</sup> Vid. ORTÍZ, Javier, *El Derecho a la intimidad, a la honra y a la dignidad: pruebas genéticas, órdenes de cateo y la inviolabilidad de las comunicaciones privadas*. En *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos: recopilación de Ensayos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2011, pp. 299-322.

<sup>203</sup> Artículo publicado por CNN México bajo el título *Vázquez Mota califica de "patán" a Cordero en una conversación telefónica*, el día 31 de enero de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/31/vazquez-mota-califica-de-patan-a-cordero-en-una-conversacion-telefonica> [Consulta: 22 junio 2012].

<sup>204</sup> Artículo publicado por el Semanario Proceso bajo el título *Deberían grabar al Chapo: JVM*, el día 26 de marzo de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.proceso.com.mx/?p=302082> [Consulta: 22 junio 2012].

<sup>205</sup> Compilación de audios realizada por la casa editorial La Jornada, titulada *Poder y Pederastia*. Uno de estos audios corresponde a una conversación telefónica entre el entonces gobernador de Puebla Mario Marín y el empresario textil Kamel Nacif, misma que trascendió por la frase '¿cómo está mi Góber Precioso?'. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/pederastia/?seccion=llamadas> [Consulta: 22 junio 2012].

<sup>206</sup> Artículo escrito por Roberto José Pacheco titulado *Diputados exigen castigo por espionaje telefónico*, publicado por el diario Excelsior el día 27 de marzo de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=1&id\\_notas=821823](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=1&id_notas=821823) [Consulta: 12 julio 2012].

<sup>207</sup> Esto me recuerda la muy famosa grabación que hizo Fidel Castro a su homólogo mexicano Vicente Fox, que trascendió como el 'comes y te vas'.



para efectos procesales de una conversación en la que manda dar sus cachetadas a Lydia Cacho, tendría una predisposición a considerarlo capaz de cualquier atrocidad. Es a final de cuentas un dilema parecido al que se enfrenta el presidente, buscar la justicia aunque los caminos de la ley a veces no contribuyan a ello. ¿A qué darle más peso?, ¿a lo estipulado en los códigos o a la verdad apabullante? En un mundo ideal, si la finalidad de la legislación es la procuración e impartición de justicia, esta tendría que conducirme a encontrar la verdad, y conociendo esta, a sancionar adecuadamente a las personas según sus circunstancias particulares. La ley es imperfecta, pero perfectible. Está claro que los abogados debemos seguir trabajando, estudiando, debatiendo e involucrándonos en la política para promover mejores leyes.

Uno de los aspectos que encuentro más interesantes de la reforma de 2008 a este artículo 16 es la implementación de los jueces de control, que ya existían en otras jurisdicciones, pero que resultan ser una novedad para nuestro sistema jurídico. *‘Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes’.* Su función resulta necesaria por la inmediatez con la que pueden resolver las situaciones concretas que tengan que ver con los derechos humanos sin que haya que entrar necesariamente al fondo del asunto. Tristemente, esta buena idea no ha terminado de implementarse en todas las entidades federativas, pues el artículo transitorio correspondiente otorga un periodo de 8 años para la aplicación de las nuevas disposiciones que establecen que el nuevo sistema penal es acusatorio. Esperemos que no se demoren demasiado.

Relacionado con el debido proceso y el derecho que tenemos a ser juzgados por tribunales previamente establecidos siendo oídos y vencidos en juicio, el constituyente decidió incluir el artículo 17 que nos dice lo siguiente:

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. (...)

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. (...)

Estas palabras pueden ser interpretadas como una invitación a confiar en el sistema de justicia mexicano, y no solamente en la materia penal de la que nos hemos ocupado ampliamente en las páginas anteriores, sino en los juicios civiles, mercantiles, administrativos, etcétera. Considero un acierto la redacción del primer párrafo, aunque no sean pocos los casos en los que presuntos violadores o secuestradores son víctimas de la furia enardecida de turbas que movidas por la desesperación y falta de confianza en las instituciones, que deciden que quien se las hizo, se las pague. No es una cuestión exclusiva del sistema mexicano, pues lo hemos visto desde siempre en las más diversas culturas, incluso en nuestros días. Recuerdo por ejemplo que el Presidente Fox removió de su encargo a Marcelo Ebrard cuando este era Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal por el linchamiento de Tláhuac.<sup>208</sup> Sin poner en duda que las víctimas de este y muchos otros linchamientos sean verdaderamente culpables de los hechos que la comunidad les imputa, en la reacción popular se actualiza la concepción aristotélica de la persona, *zoón politikón*. Somos racionales, pero también somos animales. Ojalá que no se nos olvide.

De acuerdo a este artículo, todos los ciudadanos contamos con el derecho a acudir a las instancias jurisdiccionales para que se resuelvan nuestros asuntos conforme a derecho, sin importar que seamos parte actora o acusada. Nada puede reclamarse a esta declaración constitucional sino su aplicación. Los abogados no gozamos de la mejor fama entre la población en general porque las leyes son

---

<sup>208</sup> Artículo publicado por el diario El Universal bajo el título *Cesa Fox a Ebrard por caso Tláhuac*, el 7 de diciembre de 2004. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=18880&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=18880&tabla=primera) [Consulta: 12 julio 2012].

complicadas y la metodología burocrática parece muchas veces burlarse de la expresión 'justicia pronta y expedita'. Muchos podrían decir que los practicantes del derecho somos un mal necesario, aunque prefiero pensar que hoy, los abogados representamos el vehículo para acceder a la justicia. Son las reglas vigentes, y con ellas tenemos que trabajar. ¿Qué relación tiene este artículo con la 'guerra contra el narco'? Pues que como hemos dicho antes, para hacer frente a los abusos de la autoridad, es preciso conocer que tenemos derechos y que aun cuando le debemos todo el respeto a las autoridades, no podemos tolerar la extralimitación de sus funciones, por lo que nos es dable exigir lo que en justicia y jurídicamente nos corresponde, siguiendo para ello los caminos que nos marcan las leyes vigentes y participando tan activamente como nos sea posible para que estas se perfeccionen.

Una más de las novedades importantes que trajo consigo la reforma que hemos mencionado es la apertura a medios alternativos de solución de controversias. Un secreto a voces, del que se habla poco en los medios de comunicación masivos es el de la ineficacia del sistema penitenciario mexicano. Son diversos los motivos. En primer lugar, porque los Ministerios Públicos no hacen su trabajo como deben, y son frecuentes las detenciones ilegales, las pruebas plantadas y la protección a los verdaderos delincuentes. Pareciera que solo quienes tienen recursos pueden defenderse del mal obrar de buena parte de estos agentes. En segundo, encontramos que no existe en nuestro país una cultura de la denuncia, pues ya sea por desconfianza en las instituciones o lo complicado de su trámite, solo el 20% de los delitos son denunciados y solo el 1% termina en sentencia.<sup>209</sup> Y finalmente, porque a pesar de estos números, es evidente que las prisiones tienen una alarmante sobrepoblación, lo que impide una verdadera reinserción social como señala el artículo 18 constitucional. En relación con estos números, es interesante mencionar que los medios alternativos en lo que toca al proceso penal, permitirán la

---

<sup>209</sup> Compendio titulado *Los números rojos*, elaborado por Rafael Ch y Marien Rivera y publicado por el semanario Nexos el 1 de febrero de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2102546> [Consulta: 12 julio 2012].

aplicación de recursos a los delitos que hacen más daño a la sociedad.<sup>210</sup> Continuamos señalando algunos aspectos que no son siempre respetados por las autoridades en la presente Estrategia de Seguridad.

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

**A.** De los principios generales:  
(...)

**VIII.** El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

**IX.** Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, (...)

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

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

**II.** A declarar o guardar silencio. (...) La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

**III.** A que se le informe, tanto en el momento de su detención como de su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. (...)

**VIII.** Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado (...)

El nuevo sistema penal mexicano viene a ser acusatorio en lugar del inquisitorio que siempre hemos conocido, lo cual es –cuando menos en el papel – altamente positivo para quienes estarán sujetos a un proceso de esta naturaleza. De acuerdo con las nuevas reglas, los derechos humanos de los involucrados deberán respetarse en todo momento, de lo contrario las pruebas obtenidas en violación de las garantías que los protegen, deberán declararse nulas. Trasladándolo a los retenes carreteros, a la intervención de comunicaciones privadas y a los allanamientos por parte de las autoridades, teóricamente, no sería válida ninguna prueba encontrada en dichas situaciones. Lo habíamos señalado con anterioridad, pero vale la pena recordarlo ahora a la luz de este artículo 20.

---

<sup>210</sup> No es justificable el delito cometido por un carterista en el Metro Balderas, pero tampoco es costeable para el estado tenerlo prisionero porque implica la erogación de importantes recursos materiales y humanos, y porque en el Reclusorio Oriente tendrá la oportunidad de aprender los siguientes niveles de la vida delictiva. Si los recursos son escasos, es preciso optimizarlos. Comparto del argumento de quien señala que no se pueden dejar de perseguir delitos menores para luchar contra el narco y sus sicarios, pero sostengo que la reinserción social no implica necesariamente estar en prisión por lo que es necesario que encontremos nuevos mecanismos que inhiban el delito y sean menos gravosos para la procuración de justicia y los procesos penales, descritos en los artículos mencionados anteriormente y subsecuentes, hasta el 23 de nuestra Constitución.

El apartado B del artículo que nos ocupa, reitera la presunción de inocencia, el derecho a guardar silencio y la imposibilidad de obtener confesiones jurídicamente válidas si no es con la asistencia de un abogado. Esto último responde a las denuncias por parte de las comisiones de derechos humanos y de los propios imputados que alegan, son frecuentemente víctimas de prácticas como el 'tehuacanazo' y otras torturas que pretenden ahorrarle a los investigadores parte de su tarea. Este apartado B, contempla además, la obligación de informar al involucrado los motivos de su detención y la posibilidad de mejorar sus posibilidades procesales en caso de colaborar con las autoridades. Sigamos avanzando. Es momento de hablar de la investigación.

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. (...)

La imposición de penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. (...)

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

Ya hemos dicho la necesidad y obligación de respetar los derechos humanos de todos los ciudadanos. Las investigaciones no pueden estar exentas de esta protección y están a cargo del Ministerio Público, lo que genera cierta preocupación, pues como analizamos anteriormente, las eventuales sanciones son aplicadas por el mismo poder que las investiga, lo que si bien no prueba que se favorecerá o perjudicará discrecionalmente a algunos sentenciados, cuando menos se presta a suspicacias.

Como lo hemos sostenido, el proceso penal tradicional puede resultar excesivo para robos menores y otros delitos que han tenido como consecuencia una saturación de nuestro sistema de justicia. Es por ello que celebro la inclusión de los 'criterios de oportunidad' de la nueva concepción mexicana del proceso penal. Con ellos se abre la puerta a medios alternativos de solución de controversias para sucesos de poca envergadura. La inercia comenzó con la despenalización de

calumnias e injurias para hacer de estos un tema meramente civil. Lo criticable vuelve a ser la aún escasa aplicación de esta posibilidad y no la redacción constitucional. Continuamos con los artículos 22 y 23, que por su claridad, no requieren mayor explicación.

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que se sancione. (...)

**Artículo 23.** Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

Nos disponemos a transcribir un par de párrafos del artículo 25, que puede ser punto de partida para una solución integral frente al problema de las drogas en nuestro país. El planteamiento incluye además los artículos siguientes aunque no incluiremos su transcripción en la presente tesis.

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...)

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Hasta ahora, hemos analizado diversos artículos constitucionales que se relacionan de manera directa o indirecta con la 'guerra contra el narco' de Calderón. En su momento, encontramos argumentaciones lógicas y constitucionales que justifican la utilización de toda la fuerza del Estado para garantizar la seguridad de los mexicanos. Posteriormente, nos dispusimos a contrastarla con los derechos humanos –antes garantías individuales – para darnos cuenta de la existencia de un dilema constitucional al que se han tenido que enfrentar el Presidente de la República y sus subalternos, especialmente las diversas fuerzas armadas y la Policía Federal. ¿Perseguir a los malos aunque ello implique ciertas violaciones a los derechos humanos de una mayoría inocente?, ¿se puede? No creo encontrar

consenso ni si quiera en las respuestas de los abogados. No es un tema fácil de resolver.

Para concluir este extenso capítulo, no podemos dejar de mencionar la suspensión de garantías. En 1824, en 1857 y en 1917, los constituyentes eran conscientes de que el Estado Mexicano podía enfrentar situaciones complicadas como invasiones o guerras civiles, y por ello, previó en el artículo 29 la posibilidad de que algunos de los derechos fundamentales fueran suspendidos en tiempo y lugar determinados. En la historia de nuestro país, esto solamente ha ocurrido una vez, cuando México participó en la Segunda Guerra Mundial.<sup>211 212</sup> Si bien es cierto que desde entonces no hemos participado activamente en ningún conflicto armado – cuando menos no en los términos señalados por la Constitución – puede plantearse la necesidad de hacer un poco más flexible este mecanismo para hacer frente a situaciones complicadas como la que hemos vivido en los últimos años. Para emitir una opinión sobre la viabilidad práctica de esta idea, nos disponemos a leer el texto vigente del artículo 29 constitucional.

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente (...) de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado. (...)

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y

---

<sup>211</sup> La Suspensión tal y como quedó establecida en el artículo 2º de la Ley Prevenciones Generales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1942 duraría “todo el tiempo que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón” o con cualquiera de estos países y será susceptible de prorrogarse a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades. Técnicamente este es el único caso en el que se han suspendido los derechos en nuestro país desde que está vigente la Constitución de 1917’ *Vid. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo II, Editorial Porrúa, IFE, TEPJF, SCJN, 2012, p. 758.

<sup>212</sup> Artículo escrito por el Profesor Gustavo de Silva Gutiérrez bajo el título *Suspensión de Garantías. Análisis del artículo 29 constitucional*, publicado en la Revista Mexicana de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/19/ard/ard3.htm> [Consulta: 24 mayo 2012].

de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada (...)

Dice el profesor Gustavo de Silva que sin la suspensión de garantías no podría hablarse de un verdadero Estado de derecho, pues es un elemento indispensable de este, más si se trata de un sistema constitucional como el mexicano, en el que se reconocen diversos derechos fundamentales que son torales en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>213</sup> Si regresamos a lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra Constitución recordaremos que todos gozamos de esos derechos fundamentales y que solo pueden restringirse o suspenderse en los términos de la propia Constitución. En el artículo 29 encontramos pues, los supuestos en los que esto es aplicable.

Invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en peligro o conflicto a la sociedad son las causales por los que una suspensión de garantías sería posible en nuestro país. El segundo de estos supuestos, el de perturbación grave de la paz pública, podría acercarse a la situación que actualmente padecemos. Si 'narcobloqueos', 26 cuerpos decapitados arrojados en una glorieta, tiroteos y demás episodios a los que poco a poco nos vamos acostumbrando no perturban gravemente la paz social, no encuentro alguna otra situación que más se le parezca. Independientemente de lo debatible entre la violencia real y la percepción de esta, en la que podrían considerarse la frialdad de los números con lo que opina la gente, lo cierto es que el combate al narcotráfico y al crimen organizado lanzado por el Presidente Calderón parte del reconocimiento tácito de una situación que ha venido rebasando al Estado Mexicano, particularmente a las instituciones de las entidades federativas. La pregunta entonces es, si Felipe Calderón encontró elementos para poner a las fuerzas armadas en la primera línea de esta batalla frontal contra el narco, ¿no eran estos suficientes para solicitar al Congreso que se suspendieran las garantías conforme al artículo 29 constitucional? Cada quien podrá

---

<sup>213</sup> *Ídem.*



tener sus opiniones. Sin embargo, es necesario considerar el entorno político y social en el que comenzó esta 'guerra', como el hecho de que la presidencia de Calderón era cuestionada en su legitimidad y que era necesario enviar un mensaje claro a la sociedad, algo así como 'el que manda soy yo' y pedirle permiso al Congreso no le hubiera resultado; primero porque solicitar la suspensión de garantías habría representado un costo político altísimo y en segundo, porque no veo un escenario en el que un Congreso sin mayorías otorgue a un Presidente semejante poder. Sencillamente, no hubiera funcionado, por lo que tomó el mismo camino que sus predecesores. Han pasado muchas cosas desde aquel 11 de marzo.

### 3.3. Algunos resultados

Después de casi seis años de combate frontal al crimen organizado y particularmente al narcotráfico es posible hacer un análisis global de los resultados de la estrategia seguida por el Presidente Felipe Calderón. Por este motivo, en el presente capítulo haremos una síntesis de los principales logros que presume la administración calderonista, considerando los objetivos planteados cuando comenzaba su sexenio, las críticas alegadas por sus detractores, así como el costo político y económico para nuestro país al interior y al exterior. Comenzaremos hablando de los números oficiales, esos que podemos encontrar en los informes de gobierno<sup>214</sup>, los sitios en internet de las diversas dependencias, para continuar con los temas económicos y políticos y concluir con una comparación entre los resultados de este y los sexenios anteriores.

---

<sup>214</sup> Para obtener algunos datos, analicé a grandes rasgos los informes de gobierno de Felipe Calderón. Me llevé una grata sorpresa al encontrar consistencia estructural entre su Plan Nacional de Desarrollo y sus informes. Concretamente, los temas relacionados con la Seguridad Pública y el Combate al Narcotráfico tienen los mismos ejes, y en el desarrollo se plasman ideas que conducen al punto señalado desde el principio. Lo anterior no significa necesariamente que el balance final tenga que ser positivo. Un resumen de los aspectos sobre seguridad pública que parecían ser los más importantes para Felipe Calderón se puede encontrar en el capítulo I de esta tesis. Para que el lector forme su opinión, en esta y las siguientes páginas, traeremos a colación información estadística interesante.

### 3.3.1 Información Oficial del Gobierno Federal.

Al tiempo que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría aplastante en el Congreso y la oposición iba ganando espacios y formando sus liderazgos, el otrora 'día del Presidente', en el que presentaba su informe y recibía elogios y ovaciones, se fue convirtiendo en una jornada cada vez más difícil para el primer mandatario. Interrupciones, silbidos, pancartas, mentadas de madre y muchas otras actitudes terminaron por orillar a Vicente Fox a entregar un resumen de su último informe de gobierno en el vestíbulo del Palacio Legislativo de San Lázaro.<sup>215</sup><sup>216</sup> Desde entonces, ya no es el Presidente, sino el Secretario de Gobernación quien acude al Congreso –no en pleno- a entregar el informe. El Presidente de México se quedó sin las ovaciones de antaño, pero se evitaron vergonzosos capítulos para la democracia mexicana. Hablaremos ahora de algunos números de estos informes.

Curiosamente, en el Primer Informe de Gobierno del Presidente Calderón, aun cuando se habla específicamente del 'combate al narcotráfico' y se presentan números sobre detenidos, órdenes de aprehensión y drogas y otros bienes incautados, no se presumen nombres de grandes capos detenidos.<sup>217</sup><sup>218</sup> En el segundo y tercero sucede algo similar,<sup>219</sup><sup>220</sup> y no es sino hasta el cuatro de sus

---

<sup>215</sup> Personalmente creo que quien terminó ganando con esta situación es el Presidente en turno, porque además de ahorrarse los bochornosos episodios frente a los diputados, le es posible transmitir mensajes en Cadena Nacional, lo que significa llegar a prácticamente toda la población sin interrupciones y en un escenario perfectamente controlado.

<sup>216</sup> Nota publicada por el diario El Universal el 19 de agosto de 2007 con el título *Tres momentos difíciles en los informes*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/153461.html> [consulta: 29 noviembre 2012]

<sup>217</sup> Vid. *Primer Informe de Gobierno*. Versión en PDF disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://primer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf\\_excel/PrimerInformeDeGobierno.pdf](http://primer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf_excel/PrimerInformeDeGobierno.pdf)

[consulta: 29 noviembre 2012]

<sup>218</sup> Un caso digno de mención podría haber sido el del chino Zhenli Ye Gon, quien popularizó la frase 'copelas o cuello' y a quien le fueron decomisados el 15 de marzo de 2007 más de 200 millones de dólares, 18 millones de pesos, 200 mil euros y joyas. Vid. *Zhenli Ye Gon: de los millones en las Lomas al "copelas o cuello"*, publicado por Aristegui Noticias el 8 de octubre de 2012. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://aristeginoticias.com/0810/mexico/zhenli-ye-gon-de-los-millones-en-las-lomas-al-copelas-o-cuello/> [consulta: 29 noviembre 2012]

<sup>219</sup> Vid. *Segundo Informe de Gobierno*. Versión en PDF disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

informes que vienen a figurar nombres como el de ‘El Chiquilín’, ‘El Teo’ y ‘Nacho Coronel’<sup>221</sup>, y que seguirían presentes en los últimos dos<sup>222</sup>. ¿Por qué? Porque no existía una lista de prioridades. Fue así que en marzo de 2009 surgió la versión mexicana de ‘Los 10 más buscados por el FBI’, que para mantener el orden cronológico abordaremos en las siguientes páginas, una vez que enumeremos, según los medios de comunicación, los ‘golpes’ importantes que se dieron a los cárteles antes de que existiera dicha lista.

- En septiembre de 2007 es detenida Sandra Ávila Beltrán, conocida como ‘La Reina del Pacífico’. Es acusada de ser una de las principales operadoras de Ismael Zambada, encargada principalmente de internar la cocaína a México proveniente de Sudamérica.<sup>223</sup>
- En enero de 2008 el Ejército detiene a Alfredo Beltrán Leyva, conocido como ‘El Mochocomo’, operador del Cártel de Sinaloa y brazo derecho de Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán. Es acusado de realizar operaciones de transporte de droga, lavado de dinero y cooptación de funcionarios públicos en diversos estados de la República.<sup>224</sup>

---

<http://segundo.informe.gob.mx/descargas/PDF/SegundoInformeDeGobierno.pdf> [consulta: 29 noviembre 2012].

<sup>220</sup> Vid. *Tercer Informe de Gobierno*. Versión en PDF disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://tercer.informe.gob.mx/descargas/PDF/TercerInformeDeGobierno.pdf> [consulta: 29 noviembre 2012].

<sup>221</sup> Vid. *Cuarto Informe de Gobierno, Resumen Ejecutivo, Estado de Derecho y Seguridad*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://cuarto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/> [consulta: 29 noviembre 2012].

<sup>222</sup> En su momento abordaremos la información contenida en el Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, particularmente un resumen con los logros en su sexenio en el combate al narcotráfico.

<sup>223</sup> Nota publicada por el diario español el País con el título *México extradita a Estados Unidos a la Reina del Pacífico*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/10/mexico/1344557321\\_860672.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/10/mexico/1344557321_860672.html) [consulta: 28 noviembre 2012].

<sup>224</sup> Nota publicada por el diario La Crónica de hoy con el título *Cae Alfredo Beltrán Leyva, cabeza del cártel de Sinaloa*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

[http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=343486](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=343486) [consulta: 28 noviembre 2012].

- En noviembre de 2008 es detenido Jaime González, conocido como 'El Hummer' y uno de los fundadores de Los Zetas.<sup>225</sup> Fue sentenciado a 35 años de prisión.<sup>226</sup>

### 3.3.1.1 La Iniciativa Mérida

Podemos encontrar información oficial sobre la Iniciativa Mérida en el sitio web de la Embajada de Estados Unidos en México y en el sitio de la Cámara de Diputados. En el primero, la última actualización se realizó en enero de 2012, y podemos ver una lista de las acciones tomadas y lo que entonces faltaba por hacer de acuerdo a lo pactado por los gobiernos, pero no se encuentran resultados que sustenten un avance en el combate al narcotráfico o indicadores que nos permitan concluirlo. El compromiso firmado asciende a \$1,600 millones de dólares que serían entregados en un plazo de 3 años. De acuerdo con los datos disponibles hoy, hasta 2011 se habían entregado un total de 4 helicópteros a las autoridades mexicanas, una aeronave de vigilancia marítima, un sistema de telecomunicaciones transfronterizo, equipos de reconocimiento de placas en 73 casetas de cobro, se instaló un equipo biométrico en el sistema penitenciario federal, 3 sistemas integrados de identificación balística, se brindó capacitación a cerca 3,000 investigadores y personal de la Procuraduría, se entregaron 168 perros entrenados en detección de narcóticos, y más equipo especializado que en total, ha significado un apoyo de \$850 millones de dólares.<sup>227</sup> En cuando al sitio de la Cámara de

---

<sup>225</sup> Reportaje publicado por la agencia de noticias CNN en español el 6 de noviembre de 2010, con el título *Los 'grandes capos' detenidos en la guerra contra el Narcotráfico de Calderón*. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.cnn.mx/nacional/2010/09/02/jaime-gonzalez-duran-el-hummer> [consulta: 29 noviembre 2012].

<sup>226</sup> Nota publicada por la agencia de noticias CNN el 16 de marzo de 2012, con el título *'Zetas' founder sentenced to 35 years*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://articles.cnn.com/2012-03-16/americas/world\\_america\\_mexico-zeta-sentence\\_1\\_cartel-member-gulf-cartel-los-zetas?s=PM:AMERICAS](http://articles.cnn.com/2012-03-16/americas/world_america_mexico-zeta-sentence_1_cartel-member-gulf-cartel-los-zetas?s=PM:AMERICAS) [consulta: 29 noviembre 2012].

<sup>227</sup> *Hoja Informativa, Entregas principales de la Iniciativa Mérida durante 2011*, documento en PDF del sitio web de la Embajada de Estados Unidos en México. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

Diputados, podemos ver las razones que motivaron su firma, algunos antecedentes y un compendio en el que se relatan los antecedentes y la historia procesal en ambas naciones,<sup>228</sup> tampoco hablan de resultados o indicadores. En el sitio de la Presidencia de la República ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)), no se encuentra ninguna información, mientras que en el de la Secretaría de Relaciones Exteriores ([www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)), apenas se menciona.

Sabemos entonces, que el Gobierno de Estados Unidos asignó importantes recursos al combate al narcotráfico en México y que reconocen su responsabilidad en el asunto, pero no sabemos a ciencia cierta cuál fue el impacto real de este proyecto en ambos lados de la frontera.

### 3.3.2 Los 37 más buscados

Una de las características de la primera etapa del combate al narcotráfico por parte del Presidente Calderón fue la falta de una estrategia clara y definida. Consistentemente con esto, vale la pena recordar que no fue sino hasta marzo de 2009, es decir, más de dos años después de iniciado su sexenio que el Ejecutivo Federal a través del entonces Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora presentó un 'Acuerdo Específico' en el que se ofrecían recompensas de hasta 30 millones de pesos a quien 'proporcione información relevante y útil, que auxilie eficientemente para la localización y detención' de los principales capos del narcotráfico. En dicho acuerdo se exponen los fundamentos legales en lo que se basa el ofrecimiento y se explica que la lista de 37 delincuentes es resultado del esfuerzo coordinado entre las procuradurías de las entidades federativas, la propia Procuraduría General y otras autoridades de los tres niveles de gobierno.

---

<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/january/2011-major-deliveries-sp.pdf> [Consulta: 30 marzo 2013].

<sup>228</sup> Búsqueda de 'Iniciativa Mérida' en el sitio web de la Cámara de Diputados. Para ver los resultados acceder a la siguiente dirección electrónica:

[http://201.147.98.20/search?q=iniciativa+merida&btnG=Buscar&site=default\\_collection&client=diputados&output=xml\\_no\\_dtd&proxystylesheet=diputados](http://201.147.98.20/search?q=iniciativa+merida&btnG=Buscar&site=default_collection&client=diputados&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=diputados) [Consulta: 30 marzo 2013].

Posteriormente, se enlista a los capos divididos por el monto de la recompensa ofrecida y agrupados por su presunta vinculación a carteles específicos.<sup>229</sup>

En el Anexo I, siguiendo el esquema propuesto por la Procuraduría, presentamos una tabla con sus nombres, el apodo o alias con el que son conocidos, la recompensa por el gobierno mexicano, su situación jurídica actual, y en algunos casos, información adicional sobre ellos.

Terminan los días de Felipe Calderón en los Pinos y en Palacio Nacional y su gobierno, como casi todos, ha dado algunos resultados positivos y dejado temas pendientes, algunos por falta de capacidad, otros por falta de voluntad política y algunos por cuestiones ajenas a su persona. La ‘Guerra contra el Narco’ es el tema que ha marcado su administración y sus efectos estarán en el debate durante años. Por mi parte, solo queda decir ¿cumplir y hacer cumplir la Constitución y si así no lo hicieréis que la nación lo demande? Le tomamos la palabra, Señor Presidente.

---

<sup>229</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2009, *Acuerdo Específico del Procurador General de la República, por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información relevante y útil, que auxilie eficientemente para la localización y detención de las personas que en el mismo se indican*. Disponible en internet a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5084563&fecha=23/03/2009&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5084563&fecha=23/03/2009&print=true) [consulta: 24 noviembre 2012].

## CONCLUSIONES

1. La Persona Humana es el principio y fin de cualquier institución humana.

La naturaleza social de la persona la ha llevado a hacer de la vida en comunidad el mecanismo para alcanzar su plenitud. Desde el comienzo de la historia han existido diversas organizaciones sociales en las que de ordinario se ha compartido esta misma finalidad. La institucionalización de la sociabilidad de la persona se manifiesta en el Estado Moderno. México es un Estado Moderno, y en consecuencia está formado por mexicanos para los mexicanos. Es deber del Estado Mexicano brindar seguridad a sus ciudadanos; así lo dispone la Teoría del Estado y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El México contemporáneo enfrenta un serio problema de crimen organizado, principalmente el narcotráfico.

El problema del narcotráfico y el crimen que existe a su alrededor no es una cuestión reciente. Años de pasividad, por no decir complicidad, por parte de las administraciones anteriores permitieron que los principales cárteles de nuestro país desarrollaran organizaciones cuasi militares. A partir del 11 de diciembre de 2006, el Presidente Felipe Calderón hizo del combate al narcotráfico un tema personal, desatando con ello una 'guerra' –en el sentido laxo de la palabra- que ha tenido resultados debatibles. En resumen, se han detenido cerca de 190,000 delincuentes ligados al tráfico de drogas, se han obtenido poco más de 250 sentencias firmes y han perdido la vida alrededor de 50,000 personas, buena parte de ellos civiles.

Norteamérica es la región en la que más drogas ilegales se consumen en el mundo. Está claro que Estados Unidos lidera la zona, pero la situación geográfica de México no representa ninguna ventaja en este sentido.

3. De acuerdo con las cifras oficiales, México sigue siendo un país de tránsito más que de consumo, aunque los indicadores señalan que el segundo ha tenido un desarrollo marginal.

De acuerdo con los resultados arrojados por las últimas dos encuestas nacionales sobre adicciones, el aumento en el consumo de drogas por parte de mexicanos solo ha crecido en menos de 1%, lo que contradice la afirmación de un aumento exponencial en las adicciones. Es cierto que ha habido cambios en el consumo, como el hecho de que las metanfetaminas vayan ganando su 'mercado'. Hay que considerar además que se trata de una encuesta, que aun con los mayores esfuerzos metodológicos, arrojará números que marquen tendencias, pero no necesariamente realidades. Por otra parte, la situación geográfica de nuestro país resulta un problema mayúsculo para el tráfico de drogas, particularmente de cocaína.

4. El narcotráfico no solo es una cuestión de Seguridad Pública, sino de Salud Pública y de Educación.

Durante la presidencia de Felipe Calderón, se ha atacado el problema del narcotráfico con toda la fuerza del Estado principalmente desde una perspectiva de seguridad pública, y solo marginalmente desde su consumo y producción.

Los pequeños agricultores, sus jornaleros y los consumidores finales, son con cierta frecuencia víctimas de sus circunstancias o de la adicción causada por las drogas. Sostengo que son víctimas de las circunstancias porque quienes siembran marihuana, adormidera, amapola y otras plantas suelen ser quienes ven en dicha actividad una oportunidad para salir adelante de una precaria situación del campo mexicano; y porque los consumidores, una vez que han generado adicción, son capaces de hacer lo que sea necesario para obtener aquello que los aleje de la realidad, cuando menos momentáneamente.



El narcotráfico debe ser atacado también desde las instituciones de salud y educativas, dando atención a quienes han caído en la desgracia de las adicciones y formando e informando a todos nosotros que somos potenciales consumidores.

Según las leyes del mercado, tendríamos que reducir la demanda para abatir la producción y el tráfico. De acuerdo, eso resultaría si nuestra dificultad fuera solo doméstica, pero no podemos olvidar que por nuestro territorio transitan importantes cantidades de drogas con destino a los Estados Unidos, por lo que en una solución integral, hace falta la decidida cooperación de nuestros vecinos del norte en materia de salud y educación. El primer paso, es poner el ejemplo.

5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta y exige al Presidente garantizar por todos los medios, la seguridad interna y externa del Estado Mexicano, sin embargo, la seguridad pública no es una responsabilidad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 87 constitucional obliga al Presidente a someterse en todo al mandato de la constitución y de las leyes, y el 133 de la supremacía de la Constitución. Luego entonces, el Presidente hizo el compromiso solemne a todos los mexicanos de que su actuación se ajustaría siempre a derecho.

El artículo 89 enumera algunas de las facultades del Presidente. Entre ellas destacamos la llamada a preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, disponiendo de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa del exterior de la federación, así como el nombramiento de los Secretarios de Defensa, Marina y Procurador General de la República. Bajo esta óptica, haber sacado al Ejército y la Marina de sus cuarteles no solo es posible, sino necesario frente a situaciones que pongan en riesgo la seguridad nacional.

En lo que toca a la Administración Pública Federal, hay que decir que tampoco hay una responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, en tanto que por la

división de poderes consagrada en el 41, el Congreso y el Poder Judicial de la Federación toman decisiones que impactan directamente en el resultado de la presente Estrategia de Seguridad. Las administraciones locales –estatales y municipales- en los términos de los artículos 21, 115 y 116 constitucionales tienen ámbitos de competencia que también las hace responsables de la situación actual en torno al tráfico y consumo de estupefacientes.

6. Con el argumento del combate al crimen organizado, se han violado sistemáticamente los derechos humanos de los ciudadanos.

Las intervenciones telefónicas y los retenes carreteros y urbanos no son creación del Presidente Calderón. De cualquier forma, es preciso decir que ha sido su administración en la que los hemos visto –y sufrido- en mayor proporción.

El debido proceso contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, la libertad de tránsito consagrada en el 11, y la inviolabilidad de las comunicaciones también señalada en el artículo 16, son los derechos que de acuerdo a la doctrina en derechos humanos pueden ser clasificados como ‘Civiles y Políticos’, se pasan por alto o se violan por las autoridades competentes. En cuanto a los ‘Derechos Económicos, Sociales y Culturales’, es difícil afirmar por ejemplo que todos tenemos acceso a educación de calidad que desarrolle las facultades del ser humano.

7. Necesidad de ajustar el marco constitucional y legal a la nueva realidad mexicana.

El texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es radicalmente distinto al que fue promulgado por Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente de 1917, pues sus artículos han sido reformados y

vueltos a reformar en más de 400 ocasiones a través de 202 procesos legislativos.<sup>230</sup>

Si bien es cierto que la realidad no cambia por el simple decreto, y que nuestra nación sería distinta si las leyes vigentes se conocieran y respetaran, la promulgación de una nueva constitución podría ser el punto de partida para renovar el ánimo de la clase política y de la ciudadanía.

La promulgación de una nueva constitución traería consigo un nuevo interés en conocerla y teóricamente implicaría la reestructuración de buena parte de las instituciones del Estado. Contrasta la manipulación a nuestra Constitución en menos de 100 años desde su promulgación, con las 27 enmiendas que ha sufrido la Constitución de los Estados Unidos. No pretendo dar a entender que ese ha de ser nuestro modelo a seguir, sino que si una Constitución ha de contener las ideas fundamentales, éstas no deben ser tan volátiles, pues los principios permanecen y son solo las circunstancias las que cambian, por lo que son las leyes las que deben ajustarse a estas.

8. Estamos viviendo un nuevo despertar de la sociedad mexicana – No es posible un nuevo 68’.

Durante más de 70 años, el pueblo mexicano estuvo sometido a un régimen de partido único. Desde la fundación del partido hegemónico, por allá en 1928, hasta que en 1997, perdieron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el PRI pudo hacer y deshacer en nuestro país lo que le viniera en gana.

---

<sup>230</sup> Escribo esto el 10 de julio de 2012, y de acuerdo a la página en internet de la Cámara de Diputados, la Constitución ha sido reformada en 202 ocasiones. Cabe señalar que con frecuencia, estas reformas incluyen más de un artículo modificado, por lo que se puede decir que estos han sido modificados más de 400 veces. La información que confirma mi dicho puede ser consultada en la sección “Reformas Constitucionales en Orden Cronológico” de la página oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de la siguiente dirección electrónica:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) [Consulta: 10 julio 2012].

La evolución de la democracia mexicana solo fue posible gracias a la lucha de importantes figuras y movimientos que en su momento intentaron ser silenciados por quienes detentaban el poder. La situación en el México de la segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por los contrastes – los Mundiales de fútbol y las Olimpiadas con la Matanza de Tlatelolco y el Halconazo, por ejemplo-. La lista sería interminable, pero podemos destacar la actividad de Rosario Ibarra y de Clouthier, quienes perteneciendo a diferentes espectros de la geometría política entregaron su vida a las causas sociales. Sin la decidida participación de ellos y tantos otros, la generación presente no hubiera sido testigo de la alternancia que se consumó en 2000 con la llegada de Vicente Fox a los Pinos. Después de casi 12 años de gobiernos del cambio, nos hemos dado cuenta de que la lucha nunca termina, y que es preciso que cada cual, desde la trinchera que le corresponde de su batalla.

El México de hoy es distinto porque los ciudadanos están mejor informados, tenemos una imperfecta división de poderes y la sociedad civil no puede ser tan fácilmente reprimida como antes. No comparto todas las ideas y formas de personajes como Javier Sicilia, Isabel Miranda de Wallace, Andrés Manuel López Obrador o la misma Rosario Ibarra de Piedra, pero espero que su presencia en la vida pública siga recordando a quienes ocupan los principales cargos públicos que conforme al mandato constitucional de los artículos 39, 40 y 41, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en nosotros, los ciudadanos, el pueblo, que todo poder público dimana y se instituye para nuestro beneficio, que tenemos en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar nuestra forma de gobierno, que somos una República representativa, democrática, federal y laica, y sobre todo, que ejercemos nuestra soberanía a través de ellos, los Poderes de la Unión.

Acudir a las urnas cada 3 años es un buen paso, pero no es suficiente. Es necesaria la auténtica participación ciudadana en todos los aspectos de la vida pública de México.

## PROPUESTAS

Siendo consciente de la limitación de mis capacidades, he de decir que las ideas y propuestas aquí planteadas, no pretenden ser soluciones mágicas ni las únicas para resolver la situación actual en torno a las adicciones y el narcotráfico. Pretendo entonces proponer caminos concretos, algunos sencillos y otros no tanto para lograrlo. A lo largo de la tesis, se mencionaron áreas de oportunidad en las que se puede hacer un mejor esfuerzo para hacer frente a este gran problema, por lo que a continuación sintetizamos 5 propuestas organizadas en 3 ejes fundamentales: 1. Salud; 2. Educación; y 3. México y sus vecinos. Sumado a estos, encontraremos una cuestión transversal concerniente a la Seguridad Pública, pues esta implica aspectos importantes de los 3 ejes señalados.

Después de más de 5 años de iniciada la Estrategia de Seguridad del Presidente Calderón muchos nos preguntamos si antes estábamos mejor. Como expusimos a lo largo de los capítulos anteriores, se pueden encontrar dos vertientes que se han de resolver: por un lado, la cuestión del narcotráfico, el consumo de drogas y el crimen implícito en ello; y por el otro, el asunto de la consistencia jurídica de las acciones tomadas por la administración 2006-2012 para hacerle frente. En las siguientes líneas, expondré algunas que aborden ambos temas desde los ejes descritos en el párrafo anterior. He de reconocer que buena parte de estas no pueden ser atribuibles a mi persona, porque han sido planteadas con anterioridad por diversos autores conocedores de nuestra situación.

### **Eje 1: Hacer de las drogas un tema de salud.**

En 1971, el Presidente Richard Nixon declaró su guerra contra las drogas. A más de 40 años de iniciada esta batalla, no se puede hablar precisamente de resultados positivos, pues todos los indicadores señalan que con marginales variaciones, la demanda de drogas se ha mantenido entre la población estadounidense. Por esta

razón, la tendencia del gobierno americano y de los gobiernos estatales es la de relajar las sanciones criminales para sustituirlas progresivamente por sanciones administrativas que incluyen terapias de rehabilitación y frecuentes exámenes toxicológicos. Comparto esta postura aunque sostengo que no puede abandonarse el frente penal. El problema de las adicciones en México y en cualquier parte del mundo debe ser atacado desde la oferta y la demanda. Prevención y no solo sanción como hemos trabajado hasta ahora. Para hacer de las drogas un tema de Salud Pública y no únicamente de Seguridad, propongo seguir el siguiente camino:

### **Propuesta 1: Retenes actuales a Cargo de la Secretaría de Salud.**

En el capítulo correspondiente al análisis de la constitucionalidad de los retenes carreteros, llegamos sin mayores complicaciones a la conclusión de que estos violan innumerables disposiciones constitucionales, pero fundamentalmente lo estipulado en el artículo 11, referente a la libertad de tránsito. No es necesaria una nueva transcripción de lo que ya estudiamos con anterioridad, pero sí lo es recordar que existen ciertas excepciones a este derecho, y que una de ellas corresponde a la autoridad administrativa para cuestiones de salubridad general de la República. De esta forma, podría resolverse una de las inconstitucionalidades de la Estrategia aunque ello no implique que se resuelva el problema de fondo. Un eventual ajuste en este sentido traería consigo nuevas preguntas como ¿quién operaría estos puntos de revisión?, o ¿qué hacer en caso de encontrar en ellos drogas o armas? Las respuestas deben debatirse. Abordamos en las siguientes líneas la primera cuestión.

Parte de los reclamos que hace la ciudadanía al Presidente tiene que ver con el trato déspota y prepotente de los militares, marinos y policías federales que se encuentran en los retenes carreteros. La cuestión es entendible si consideramos que los primeros y segundos no reciben en su formación militar capacitación para el respeto a los derechos humanos y la relación con los civiles en general. Aun cuando están dispuestos a obedecer lo que se les pida, no me parece que quienes ingresan al Heroico Colegio Militar o a la Academia Naval lo hagan para realizar funciones

policiales. La disciplina y estilo de vida al que están sujetos, si bien forja su carácter y los mantiene en buena condición física, no por ello son naturalmente amables con la ciudadanía. Mi propuesta entonces, incluye que el mando y operación de estos retenes esté a cargo de la Secretaría de Salud. Lo anterior, no significa que la totalidad de las fuerzas armadas regrese a sus cuarteles, sino que el trato con los paseantes lo realice primordialmente personal de la Secretaría de Salud.

En su momento, criticamos la efectividad de estos puntos de revisión, pues los cateos se llevan a cabo de manera tan arcaica que los hace lentos, molestos y sin resultados. Para contribuir a la solución de este tema, considero que debe implementarse el uso de nuevas tecnologías. Primero, la utilización de semáforos similares a los que encontramos en las aduanas. De esta forma, dejaríamos de lado la discrecionalidad con la que hoy día se llevan a cabo los retenes y se evita el irrealizable escenario de revisar a todos y cada uno de los que pasan por alguno de estos puntos de revisión. En segundo lugar, ampliar en la medida de lo posible, la adquisición de unidades móviles de Rayos Gamma y Rayos X que permitan revisiones más rápidas y eficaces principalmente para camiones de carga. Este planteamiento requiere inversiones a largo plazo, lo que podría poner en duda su viabilidad. De cualquier forma, el hecho es que tal como funcionan hoy ahora, los retenes están destinados al fracaso. La utilización de perros entrenados para la detección de drogas en todos estos puntos de revisión puede ser un buen primer paso para dejar de confiar únicamente en la experiencia, buena voluntad y corazonadas de los oficiales.

La documentación gráfica, es decir en video, de lo que sucede en todos los puntos de revisión sería un aliciente para oficiales y ciudadanos para comportarse de la mejor manera. Como el anterior, este es un planteamiento que requiere fuertes inversiones, por lo que su viabilidad no está garantizada en el corto plazo.

a) Fundamentación y reformas necesarias:

- a. Artículo 11 constitucional, no requiere modificaciones. (Libertad de tránsito)

- b. Reformar la Ley General de Salud, Ley de Seguridad Nacional, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley de Seguridad Nacional.
- b) Aplicación material
- a. Contratación de personal por parte de la Secretaría de Salud.
  - b. Capacitación en Derechos Humanos para quienes participarán en estas labores.
  - c. Inversión en Nuevas tecnologías para hacer más eficientes las revisiones:
    - i. Perros entrenados.
    - ii. Unidades móviles equipadas con Rayos Gamma y Rayos X.
    - iii. Equipos de videograbación para documentar las pesquisas.

## **Propuesta 2: Campañas de Concientización.**

La sociedad civil organizada va tomando relevancia en la vida pública de nuestro país. Facebook, Twitter y Youtube permiten el flujo de información en tiempo real y son una buena alternativa para quienes teniendo una buena idea y pocos recursos quieran influir de manera positiva en la sociedad. Este es el camino que asociaciones civiles y líderes sociales pueden utilizar en el corto y largo plazo para concientizar primordialmente a los jóvenes –principales usuarios de estas plataformas – sobre las consecuencias del consumo de drogas. Esta labor debe ser compartida por autoridades y por la iniciativa privada, aunque como ha quedado demostrado en tiempos recientes, es más fácil identificarse con ciudadanos como uno, que con el gobierno o los grandes emporios.

- a) Fundamentación y reformas necesarias:
- a. Artículos 6° y 7° constitucionales, no requieren modificaciones. (Libertad de expresión, acceso a la información y libertad de imprenta).



- b. Artículo 9° constitucional, no requiere modificaciones. (Libre asociación).
  - c. Artículo 25 constitucional, no requiere modificaciones. (Desarrollo nacional) *‘Al desarrollo económico nacional, concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado (...). Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo’.*
  - d. Artículo 35 constitucional, no requiere modificaciones. (Libre asociación para fines políticos).
- b) Aplicación material:
- a. Acceso a recursos públicos por parte de asociaciones civiles debidamente constituidas que estipulen expresamente en su objeto social la final de prevenir e informar en el tema de acciones, fomentar la participación ciudadana y dar a conocer los derechos y obligaciones de la ciudadanía.
  - b. Mantener las exenciones fiscales vigentes para este tipo de asociaciones, incluyendo la posibilidad de recibir donativos deducibles siempre que exista el compromiso formal (legal) de colaborar con las auditorías correspondientes para el ejercicio de la totalidad de sus recursos.
  - c. Posibilidad de acreditar el servicio social obligatorio en los niveles medio superior y superior con la participación en este tipo de instituciones.
  - d. Fomentar el desarrollo de foros en los que participen este tipo de asociaciones y autoridades de los tres niveles de gobierno.

### **Propuesta 3: Replanteamiento de sanciones penales.**

Con la reforma penal constitucional de 2008 se abre la puerta a buscar sanciones alternativas a ciertos delitos relacionados con el consumo de drogas. Por una parte tenemos los llamados criterios de oportunidad, que dan cierta

discrecionalidad al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, que si bien es cierto conlleva sus riesgos, también lo es que para que funcione el nuevo sistema penal, debe darse un voto de confianza a quienes procuran la justicia para que enfoquen sus esfuerzos a combatir a quienes hacen daño a la sociedad. Adicionalmente, vemos en este nuevo sistema el llamado que hace la Constitución a la implementación de sanciones alternativas. Es un tema delicado, pero en mi muy personal opinión aplicable a los consumidores que por primera vez son encontrados en posesión de narcóticos. En este sentido, mi planteamiento es el siguiente.

Propongo que quienes de acuerdo a la Ley General de Salud deban ser perseguidos por primera vez por posesión de drogas tendrán la posibilidad de conmutar la pena de prisión por terapia de rehabilitación y el compromiso de practicarse exámenes toxicológicos mensuales durante los primeros seis meses y cada seis meses durante el tiempo que duraría su condena en prisión. Para que esto fuera procedente el inculcado deberá presentar las garantías correspondientes en efectivo o en especie o comprobar fehacientemente su identidad, domicilio y los de cuando menos dos familiares que hagan suyo el compromiso de apoyar a la persona en cuestión al cumplimiento de su sanción. Incluiría entre las obligaciones de la autoridad, cerciorarse de que el procesado tenga acceso a alguno de los diversos sistemas de salud, ya sea Seguro Social o Popular. En mi opinión, para que esto sea posible es necesaria una reforma menor al artículo 14 constitucional, pues considerando que el proceso penal está regido por el principio de 'estricta aplicación de la ley penal', con la redacción vigente, parece haber inconsistencias entre este artículo y el 17 (*'Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias'*).

A lo anterior, añadiría que comparto la visión de quienes incluyeron en el artículo 20, apartado A la posibilidad de beneficios a favor del inculcado cuando este acepte su responsabilidad. Con respecto al apartado B, hubiera incluido la obtención de beneficios cuando el inculcado, procesado o sentenciado preste ayuda eficaz en la investigación y persecución no solo de delitos en materia de delincuencia

organizada, sino también cuando lo haga en delitos contra la salud, pues considero que de esta forma, podría combatirse con mayor efectividad el narcomenudeo.

a) Fundamentación y reformas necesarias:

- a. Artículo 14 constitucional. Sugiero modificaciones menores. El párrafo 3° señala que *'En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata'*. Mi propuesta al respecto consiste en dar discrecionalidad al juez para que, cuando se trate de delitos menores, someta a decisión del inculpado la posibilidad de una pena alternativa, siempre que esta contribuya a su reinserción social.
- b. Artículo 17, no requiere modificaciones. (Medios alternativos de solución de controversias)
- c. Artículo 18, no requiere modificaciones. (Respeto a los derechos humanos y reinserción social)
- d. Artículo 20, no requiere modificaciones en su apartado A, pero si en el apartado B, concretamente en la fracción III. (Colaboración del imputado) Apartado B: *'III. La ley establecerá los beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada'*. En esta fracción incluiría beneficios para el sujeto del proceso penal cuando colabore en la investigación y persecución de delitos contra la salud.
- e. Artículo 21 constitucional, no requiere modificaciones. (Criterios de oportunidad por parte del Ministerio Público)
- f. Reformas a las leyes sustantivas y adjetivas de materia penal en las entidades federativas en las que aun no se ha implementado el nuevo sistema de justicia penal. Incluir en ellas la participación de instituciones públicas y privadas que colaboren en la rehabilitación y tratamientos necesarios para la adecuada reinserción en la sociedad.

b) Aplicación material:

- a. Incentivar a las entidades federativas (como Jalisco) que aun no han implementado el nuevo sistema de impartición de justicia penal para que lo hagan a la brevedad.
- b. Dar a conocer a los detenidos por posesión de drogas ilegales las ventajas procesales que les significaría declararse culpables y colaborar con las autoridades para la investigación y persecución de quien les ha proveído dichas drogas.
- c. Confiar a instituciones públicas y privadas la operación de las terapias de rehabilitación para las personas con problemas de adicciones.

## **Eje 2: Educación Integral**

### **Propuesta 4: Convencer del daño que causan las Drogas. Fomento de actividades culturales y deportivas. Conocer derechos y obligaciones constitucionales.**

Consistentemente con las propuestas anteriores, la educación también tiene dos principales frentes y uno indirectamente relacionado. Por un lado, existe la necesidad de dar a conocer desde la educación básica el peligro que representan las drogas, y no solo las ilegales, sino también el alcohol y el tabaco. Por el otro, vemos el enorme y preocupante desconocimiento que existe por parte de la sociedad en general de sus derechos y obligaciones con respecto a nuestro país y sus autoridades. Si el promedio de escolaridad en México es de 8.6 años (Hasta 2° de secundaria), no podemos desaprovechar esa oportunidad, pues es 'el último tren' en el que se puede llegar a prácticamente toda la población. El tercer punto es la necesidad de fomentar desde las escuelas y las familias las actividades extraescolares, particularmente culturales y deportivas.

Partiendo de los datos oficiales, en los que se sostiene que el primer contacto de las personas con las drogas se da por curiosidad y antes de cumplir la mayoría de

edad, es necesario que los modelos educativos se reestructuren para que en los años escolares a los que casi todos tenemos acceso, nos brinden los argumentos suficientes para mantenernos al margen de las adicciones. En este sentido veo la necesidad de volver a incluir en los planes de estudio de las escuelas primarias la materia de Civismo en la que puede abordarse este tema. Lo anterior debe complementarse con ajustes menores en la materia vigente de Ciencias Naturales. Esta formación debe continuar en los siguientes niveles educativos, principalmente durante la secundaria y preparatoria desde las materias de Ética, Biología, Ciencias Sociales, etcétera.

Durante mucho tiempo se ha tenido la creencia de que las horas que pasan los niños y jóvenes en las aulas son suficientes para prepararlos por la vida, pero la evidencia en contrario es apabullante. El horario de cualquier escuela promedio no suele superar las 8 horas de lunes a viernes, por lo que aún quedan otras 16 en las que los alumnos no están bajo la supervisión y disciplina de la escuela. Evidentemente que una buena parte de este tiempo se dedica al descanso en casa, pero en la mayor parte de los casos, los estudiantes tienen la tarde o la mañana libres. A este respecto, hay quien ha planteado la posibilidad de ampliar los horarios escolares e incluir en ellos alguna de las comidas. Es una propuesta interesante que debe analizarse. En lo que a mi toca, considero que si 'México es el país con más obesos en el mundo', es necesario promover en las escuelas una alimentación balanceada y el deporte. Lo mismo sucede con la cultura, si el candidato presidencial puntero en estos momentos no es capaz de mencionar 3 libros cuando está presentando el propio, la situación no es alentadora. Desde las escuelas públicas y privadas, pero también desde academias independientes es indispensable complementar aquello que se aprende en los salones de clase. Esta educación integral, que forma en los conocimientos técnicos, pero también en el sano esparcimiento –para no perder el sentido positivo – es mucho más efectiva que la sola condena de las adicciones.

Para concluir con el tema de educación integral debemos considerar la cuestión de los abusos de la autoridad y su comportamiento no apegado a derecho. Vuelven a

ser las clases de Civismo de la primaria el primer y único contacto que podrían tener muchas personas con la Constitución y los derechos y obligaciones en ella contenidos.

a) Fundamentación y reformas necesarias:

- a. Artículo 3° constitucional, no requiere modificaciones. (Acceso a la educación)
- b. Artículo 4° constitucional, no requiere modificaciones. (Alimentación, salud, deporte y cultura)

b) Aplicación material:

- a. Ajustes a los planes de estudio. Principalmente, el regreso de la materia de Civismo en los últimos años de primaria.
- b. Incentivar en las instituciones educativas públicas y privadas la práctica del deporte y de actividades culturales en las que los estudiantes puedan participar dentro y fuera de los horarios de clase.
- c. Promover conferencias y foros para que los estudiantes conozcan el tema de las drogas y otras adicciones antes y durante el tiempo en el que estas puedan presentarse ante ellos.
- d. Promover conferencias y foros en los que se dé a los estudiantes la posibilidad de conocer sus derechos constitucionales y los caminos que tienen para defenderlos.

### **Eje 3: México y sus vecinos**

#### **Propuesta 5: Revisión y Ampliación de la Iniciativa Mérida.**

Se dice que México está pasando de ser un país de tránsito a un país de consumo. Sin embargo, si consideramos que Estados Unidos es el mayor consumidor de cocaína del mundo, el panorama no es muy alentador para nosotros.

Los gobiernos de nuestros vecinos, tanto del norte como del sur, siempre han reconocido la existencia del problema y no se puede negar que han hecho esfuerzos al respecto. A pesar de haber pláticas y proyectos para resolver en su conjunto este tema, lo cierto es que hasta hoy, las estrategias no han estado del todo coordinadas. En lo que toca a nuestro país, el solo planteamiento de la colaboración activa de Estados Unidos en el combate a las drogas y el narcotráfico toca las fibras más sensibles de quienes ven en peligro la soberanía nacional. Se descalifican alternativas antes de conocer alcances y consecuencias. No planteo que una intervención estadounidense en nuestro territorio venga a ser necesariamente la solución, pero sí considero que ante dificultades importantes, deben analizarse todas nuestras opciones, y la colaboración activa de Estados Unidos en México esa es una de ellas.

Hasta ahora, el mayor esfuerzo conjunto realizado por los involucrados es la denominada Iniciativa Mérida, puesta en marcha por el Presidente George W. Bush en 2008, y que sin afán de entrar a detalles, pese a la inversión de cerca de \$ 1,600 millones de dólares no ha dado los resultados esperados. Las intenciones son buenas, pero por sí solas no bastan. Aun cuando la Iniciativa Mérida presenta aspectos positivos entre los que destaca la colaboración entre las naciones, sigue sin atender de manera directa la demanda en Estados Unidos. Por este motivo, la forma en la que deba continuar requiere ciertos ajustes y el compromiso de nuestros vecinos del norte para reducir el consumo de drogas por su parte.

El camino que debemos seguir entonces es el de aprovechar la buena voluntad que desde hace años ha manifestado el gobierno de los Estados Unidos para analizar avances y errores que se han dado desde la implementación de esta política conjunta para corregir y mejorar. Solos no podremos.

Ya hemos hablado de Estados Unidos como el destino natural de las drogas que ingresan a nuestro país, pero cabe recordar que el origen de estas lo tenemos fundamentalmente en Sudamérica. ¿Qué hacer con ellos? Si no podemos con lo que tenemos en casa, parece complicado que tengamos la posibilidad de colaborar con

los problemas de otros, aunque no podemos dejar de explorar posibilidades. Cerrar la frontera sur parece complicado, porque nuevamente la geografía de nuestro país, en esta ocasión la del sureste mexicano no presenta mayores retos para encontrar rutas alternas, pues si el tráfico no pasa por la línea que tenemos con Guatemala y Belice, las costas de Quintana Roo, Chiapas y otros estados cercanos, pueden resultar una opción lógica. Por esta y otras razones que requerirían extensas explicaciones, en mi opinión una alternativa sensata incluiría la adhesión de los países de Centroamérica y Colombia a la Iniciativa Mérida. Para que esta fuera viable, las naciones en cuestión deberán formalizar a través de un tratado internacional los compromisos asumidos, entre los que incluiría: Una mesa permanente de diálogo con representantes de todos los países; Recursos comprometidos de manera exclusiva para el combate al narcotráfico; Intercambio de información, entre otros.

a) Fundamentación y reformas necesarias:

- a. Artículo 33 constitucional, no requiere modificaciones. (Extranjeros y política mexicana)
- b. Artículo 39 constitucional, no requiere modificaciones. (Soberanía nacional)
- c. Artículo 76 constitucional, no requiere modificaciones. (Sobre la Política exterior y los tratados internacionales)
- d. Artículo 89 constitucional, no requiere modificaciones. (Sobre la política exterior)
- e. Artículo 133 constitucional, no requiere modificaciones. (Supremacía constitucional y jerarquía de normas)

b) Aplicación material:

- a. Analizar los términos en los que está planteada la Iniciativa Mérida, para proponer mejoras que hagan viable su aplicación. Solicitar que las naciones de Centroamérica y Colombia sean incluidos en este convenio.



- b. Incluir en el clausulado de la Iniciativa en cuestión las sanciones correspondientes a las naciones participantes y su personal en caso de violar la soberanía nacional de las demás.
- c. Incluir indicadores de medición que determinen de manera objetiva los avances que se vayan obteniendo y permitan hacer los ajustes necesarios en poco tiempo.
- d. Realizar las gestiones para elevar la presente iniciativa al rango de Tratado Internacional para lograr que su obligatoriedad en nuestro país y en los demás que podrían involucrarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *México a la Mano*, Editorial Grijalbo, México, 2003.
- AGUILAR, Ruben, G. CASTAÑEDA, Jorge, *El narco: La guerra fallida*, Editorial Punto de Lectura, México, 2009.
- ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea-Ética Eudemia*, Traducido por Julio Pallí Bonet, Biblioteca Clásica Gredos, España, 1985.
- ARISTÓTELES, *La Política, Introducción y notas de Salvador Rus Rufino*, Traducción de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2004.
- BEUCHOT, Maurice, *Los Principios de la Filosofía Social de Santo Tomás, Líneas Generales del pensamiento socio-político de Sto. Tomás de Aquino*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1989.
- Biblia, Génesis.*
- BIELSA, Rafael, *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Ediciones Depalma, 3ª edición, Argentina, 1993.
- BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, 5ª edición, México.
- CARBONELL, Miguel, "Sobre el Nuevo Artículo 16 Constitucional", *Reforma Jurídica. Revista Mexicana de Justicia*, México, Número 15-16, 2010.
- CARPIZO, Jorge, *La interpretación del artículo 133 constitucional*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1969.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel y otros, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 1973.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Siglos XX y XXI)*, Editorial Porrúa, México 2004.
- DE GARAY ARELLANO, Graciela, *Las relaciones diplomáticas México-Israel, 1947, 1967*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Iberoamericana, México 1966.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, con colaboración de LAJOUS, Alejandra, *Cambio de Rumbo: Testimonio de una Presidencia, 1982-1989: Miguel de la Madrid H.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

DELGADO CANTÚ, Gloria M., *Historia de México, El proceso de gestación de un pueblo*, Cuarta edición, Prentice Hall, México, 2002.

*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo II, Editorial Porrúa, IFE, TEPJF, SCJN, 2012, p. 758

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret y C., Nueva edición, Corregida Notablemente, y Aumentada con Nuevos Artículos, Notas y Adiciones sobre el Derecho Americano, París, 1851.

FLORES RANGEL, Juan José, *Historia de México*, Thompson, México, 2005.

GONZÁLEZ CALERO, Pedro, *Filosofía para Bufones. Un paseo por la historia del pensamiento a través de anécdotas de los grandes filósofos*, 9ª edición, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España.

GOÑI ZUBIETA, Carlos, *Recuerda que eres hombre*, Editorial Rialp, Madrid, 2003.

GOTHEY, Aisha A, *Brilliant thoughts*, AuthorHouse, Estados Unidos, 2005.

GARNER, Bryan A, et al., *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, Thompson Reuters, Estados Unidos, 2009.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Derecho constitucional*, Colección textos jurídicos, IURE editores, México, 2006.

LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Manuel Porrúa, S.A., Librería de México, México, 1976.

MARITAIN, Jaques, *El hombre y el Estado*, Traducción de Juan Miguel Palacios, Fundación Humanismo y Democracia, Segunda edición, Madrid, 2005.

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La Administración Federal en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

MUÑOZ, Virgilio y ACUÑA BORBOLLA, F. Manuel, *Nuestra Constitución, Historia y Valores de una nación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

PAZ, Octavio, *El Laberinto de la Soledad – Posdata – Vuelta a El Laberinto de la Soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El Poder Judicial para Jóvenes*, 3ª edición.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías Individuales, Parte General*.

PUPPIO, Vicente J., *Teoría General del Proceso*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2008.

RAVELO, Ricardo, *El narco en México. Historia e historias de una guerra*, Editorial Grijalbo, México, 2012.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Diccionario*

RESA NESTARES, Carlos, *La organización de la producción de las drogas en México*, Universidad Nacional Autónoma de Madrid.

SCHLARMAN, Joseph, *México, tierra de Volcanes*, Editorial Porrúa, Decimoctava edición, México, 2002.

*Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos: recopilación de Ensayos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2011

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Fuero, Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo 6*, México 2005

TENORIO ADAME, Manuel (coord.), *Constitucionalismo Mexicano, Planteamientos en la Forma y Estructura, Aportaciones para el Estudio de las Reformas Estructurales*, Editorial Porrúa, México, 2009.

VASCONCELOS, José, *La raza cósmica, Misión de la raza iberoamericana*, Department of Chicano Studies, California State University, Los Ángeles, 1919-1980.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Décimo segunda edición, Editorial Porrúa, México.

ZAGAL ARREGUÍN, Héctor y GALINDO MONTELONGO, José, *Ética para Adolescentes Posmodernos, Para Aprender el Arte de Vivir*, Segunda Edición Ampliada, Publicaciones Cruz O.S.A., México, 2006.

## LEGISLACIÓN

Código Penal Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Planeación

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley General de Salud

Ley Orgánica de la Armada de México

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

- a. Dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/>
- b. Secciones:
  - i. Reformas Constitucionales y Legales Aprobadas por la LXI Legislatura hasta el día 5 de marzo de 2012.  
(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxi.htm>)
  - ii. Reformas Constitucionales en Orden Cronológico  
([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm))

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión

- a. Dirección electrónica: <http://www.senado.gob.mx/>
- b. Secciones
  - i. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos  
([http://transparencia.senado.gob.mx/historico\\_respuestas/content/2007/8-Agosto/F\\_1312\\_07.pdf](http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2007/8-Agosto/F_1312_07.pdf))

Embajada de los Estados Unidos de América en México

- a. Dirección electrónica: <http://www.spanish.mexico.usembassy.gov>
- b. Secciones
  - i. Temas Bilaterales, Iniciativa Mérida  
(<http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>)

Google

- a. Dirección electrónica: <http://www.google.com>
- b. Búsqueda:
  - i. 'Mapa del narco en México'  
([https://www.google.com/search?hl=en&safe=off&q=mapa%20del%20narco%20en%20mexico&aq=0&aqi=g2g-K8&psj=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.,cf.osb&biw=1252&bih=583&um=1&ie=UTF-8&tbm=isch&source=og&sa=N&tab=wi&authuser=0&ei=8KXoT4X0OYiS0QH1\\_ajeCQ](https://www.google.com/search?hl=en&safe=off&q=mapa%20del%20narco%20en%20mexico&aq=0&aqi=g2g-K8&psj=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&biw=1252&bih=583&um=1&ie=UTF-8&tbm=isch&source=og&sa=N&tab=wi&authuser=0&ei=8KXoT4X0OYiS0QH1_ajeCQ))

#### Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

- a. Dirección electrónica: <http://www.inegi.org.mx>
- b. Documento:
  - i. *Censo de Población y Vivienda 2010*  
(<http://www.censo2010.org.mx>)

#### National Archives (Sitio web del gobierno de los Estados Unidos en el que se encuentran disponibles las principales legislaciones de aquel país)

- a. Dirección electrónica: <http://www.archives.gov/><sup>231</sup>
- b. Documento:
  - i. *Bill of rights*  
([http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html))

#### Nobel Prize

- a. Dirección electrónica: <http://www.nobelprize.org/>
- b. Secciones:
  - i. All Nobel Prizes  
([http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/lists/all/index.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/lists/all/index.html))
  - ii. Octavio Paz  
([http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/literature/laureates/1990/](http://nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1990/))

#### Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

- a. Dirección electrónica: <http://www.unodc.org/><sup>232</sup>
- b. Documento:
  - i. *World Drug Report 2011*  
([http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf))

#### Organización Mundial de Salud

- a. Dirección electrónica: <http://www.who.int/es/>
- b. Documento:

<sup>231</sup> Sitio disponible solo en inglés.

<sup>232</sup> La página principal de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito solo se encuentra disponible en inglés y en francés.

- i. *Estrategia de Cooperación con México*  
([http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccs\\_mex\\_es.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccs_mex_es.pdf))

Organización de las Naciones Unidas, Derechos Humanos – Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

- a. Dirección electrónica:  
<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>
- b. Documento:
  - i. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*  
([http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf))

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

- a. Dirección electrónica: <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/>
- b. Documento:
  - i. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*  
([http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf))

Real Academia Española de la Lengua

- c. Dirección electrónica: <http://www.rae.es/>

Secretaría de Salud

- a. Dirección electrónica: <http://www.salud.gob.mx>
- b. Documentos:
  - i. *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*  
(<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7326.pdf>)
  - ii. *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*  
([http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08\\_NACIONAL.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf))

Suprema Corte de Justicia de la Nación

- a. Dirección electrónica: <http://www.scjn.gob.mx>
- b. Secciones y Documentos:
  - i. Jurisprudencia y Tesis (<http://ius.scjn.gob.mx/>)
  - ii. *CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.*  
([http://200.38.163.161/paginas/DetalleGeneral.aspx?ID=193435&IDs=167658,169726,193435&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Expresion=una%20interpretaci%C3%B3n%20sistem%C3%A1tica%20a%20la%20luz%20del%20r%C3%A9gimen%20previsto&Epoca=11100011110001111111111111111111](http://200.38.163.161/paginas/DetalleGeneral.aspx?ID=193435&IDs=167658,169726,193435&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Expresion=una%20interpretaci%C3%B3n%20sistem%C3%A1tica%20a%20la%20luz%20del%20r%C3%A9gimen%20previsto&Epoca=11100011110001111111111111111111))





[11/opinion/sifry.egypt.technology\\_1\\_egypt-internet-access-revolution?\\_s=PM:OPINION\)](http://www.elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)

- ii. *Vázquez Mota califica de “patán” a Cordero en una conversación telefónica*  
(<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/31/vazquez-mota-califica-de-patan-a-cordero-en-una-conversacion-telefonica>)

#### El Economista

- a. Dirección electrónica: <http://www.eleconomista.com.mx/>
- b. Artículo:
  - i. *La violencia en Brasil y México: una comparación*  
(<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2012/01/03/violencia-brasil-mexico-comparacion>)

#### El Informador, diario independiente

- a. Dirección electrónica: <http://www.informador.com.mx/>
- b. Artículo:
  - ii. *“México no es un estado fallido”: Calderón*  
(<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/280673/6/mexico-no-es-un-estado-fallido-calderon.htm>)

#### El Mundo (Diario Español)

- a. Dirección electrónica: <http://www.elmundo.es/>
- b. Artículos:
  - i. *La guerra contra el narco engendra siete nuevos cárteles en un año*  
(<http://www.elmundo.es/america/2011/07/17/mexico/1310924701.html>)
  - ii. *La Muerte de Azcárraga cierra un capítulo en la historia de la TV hispana* (<http://www.elmundo.es/1997/04/18/>)

#### El País (Diario Español)

- a. Dirección electrónica: <http://www.elpais.com/>
- b. Artículo:
  - i. *Vargas Llosa: “México es la dictadura perfecta”*  
([http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html))

#### El Universal

- a. Dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/>
- b. Artículos:
  - i. *Superará México a EU en índice de obesidad infantil*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/notas/523408.html>)
  - ii. *Sedena confirma muerte de Nacho Coronel*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/notas/698605.html>)

- iii. *Aclaran cifra de muertos por crimen organizado*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/notas/838512.html>)
- iv. *Tribunal Declara presidente electo a Felipe Calderón*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/142535.html>)
- v. *Calderón Promulga reforma en Derechos Humanos*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/notas/771537.html>)
- vi. *México es el país más peligroso para ejercer el periodismo*  
(<http://www.eluniversal.com/internacional/120106/mexico-es-pais-peligroso-para-ejercer-el-periodismo>)
- vii. *Calderón urge a aprobar mando único policial*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/notas/724423.html>)
- viii. *Cesa Fox a Ebrard por caso Tláhuac*  
([http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=18880&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=18880&tabla=primera))
- ix. *Godoy Toscano se ocultó 48 horas en San Lázaro*  
(<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180698.html>)

#### Excelsior

- a. Dirección electrónica: <http://www.excelsior.com.mx/>
- b. Artículos:
  - i. *Cifra de muertos en contra del narco en México es de 150 mil: EU*  
([http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_nota=821885&seccion=seccion-nacional&cat=1](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=821885&seccion=seccion-nacional&cat=1))
  - ii. *Diputados exigen castigo por espionaje telefónico*  
([http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=1&id\\_nota=821823](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=1&id_nota=821823))

#### Forbes Magazine

- a. Dirección electrónica: <http://www.forbes.com/>
- b. Sección:
  - i. Joaquín Guzman Loera (<http://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/>)

#### La Crónica

- a. Dirección electrónica: <http://www.cronica.com.mx/>
- b. Artículo:
  - i. *Anuncia Gabinete de Seguridad Operativo Conjunto Michoacán*  
([http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=275855](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=275855))

#### La Jornada

- a. Dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/>
- b. Secciones y artículos:
  - i. *Firman plan de austeridad; ganarán 10% menos el Presidente y altos funcionarios*

- (<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/04/index.php?section=politica&article=008n1pol>)
- ii. *Plantea Calderón desaparecer 3 secretarías por ajuste drástico* (<http://www.jornada.unam.mx/2009/09/09/politica/009n1pol>)
- iii. *Poder y Pederastia* – compilación de audios (<http://www.jornada.unam.mx/pederastia/?seccion=llamadas>)

#### Milenio Diario

- a. Dirección electrónica: <http://www.milenio.com/>
- b. Artículos y otros recursos:
  - i. *50 mil Muertes en la guerra contra el narco en México, Áreas de los Principales Cártels* – Artículo y Mapa (<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1db22ab7d4f97d7491d79e46da56c4cf>)
  - ii. *Han caído más de 2 mil mandos del narco durante el sexenio* ([www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5964d1e41672f13ce660e052b0e8cdc9](http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5964d1e41672f13ce660e052b0e8cdc9))
  - iii. *Tlajomulco encabeza narcolaboratorios* (<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9110994>)
  - iv. *Encuentran 26 cuerpos en los Arcos del Milenio* (<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/04/index.php?section=politica&article=008n1pol>)
  - v. *Tragaluz con Diego Fernández de Cevallos* (<http://leon.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/19c5f99ea605cf5a580a72acb20e7719>)

#### Periódico Mural, de Grupo Reforma

- a. Dirección electrónica: <http://www.mural.com/> <sup>233</sup>
- b. Artículos:
  - i. *Logra acuerdo Senado: avala primer puente*
  - ii. *Urge Santos revisar lucha antidrogas* (<http://www.mural.com/edicionimpresa/paginas/20120415/pdfs/mINT20120415-011.pdf>)

#### Periódico Reforma, de Grupo Reforma

- a. Dirección electrónica: <http://www.reforma.com/> <sup>234</sup>
- b. Artículos:
  - i. *El Verde es vida*

#### Radiofórmula

- a. Dirección electrónica: <http://www.radioformula.com.mx/>
- b. Artículo:

<sup>233</sup> Requiere nombre de usuario y contraseña para ingresar.

<sup>234</sup> Requiere nombre de usuario y contraseña para ingresar.

- i. *Consignados mil 306 narcos en actual gobierno: periodista. Con Ruiz Healy*  
(<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=246213>)

#### Revista Letras Libres

- a. Dirección electrónica: <http://www.letraslibres.com/>
- b. Artículo:
  - i. *Calderón ante la Corte Penal Internacional*  
(<http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/calderon-ante-la-corte-penal-internacional>)

#### Revista Mexicana de Derecho Constitucional

- a. Dirección electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/>
- b. Artículo:
  - i. *Suspensión de Garantías. Análisis del Artículo 29 constitucional*  
(<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/19/ard/ard3.htm>)

#### Revista Nexos

- a. Dirección electrónica: <http://www.nexos.com.mx/>
- b. Artículos:
  - i. *Nuevos Mitos de la Guerra contra el Narco*  
(<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>)
  - ii. *Los números rojos*  
(<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2102546>)

#### Semanario Proceso

- a. Dirección electrónica: <http://www.proceso.com.mx/>
- b. Artículos:
  - i. *El Narco expropia la tierra*  
(<http://www.proceso.com.mx/?p=201174>)
  - ii. *Cinco años de guerra, 60 mil muertos*  
(<http://www.proceso.com.mx/?p=290774>)
  - iii. *Calderón-Aristegui, el método de la censura*  
(<http://www.proceso.com.mx/?p=262426>)
  - iv. *Deberían grabar al Chapo: JVM*  
(<http://www.proceso.com.mx/?p=302082>)














#### The Guardian (Diario Británico)

- a. Dirección electrónica: <http://www.guardian.co.uk/>
- b. Artículo:
  - i. *Nixon's 'war on drugs' began 40 years ago, and the battle is still raging* (<http://www.guardian.co.uk/society/2011/jul/24/war-on-drugs-40-years>)

## ANEXO I. IMÁGENES Y CIFRAS

# CAPTURADOS y ABATIDOS

POR EL GOBIERNO FEDERAL

ZETAS	CÁRTEL DEL GOLFO	CÁRTEL DE LOS	CARRILLO FUENTES
 Gregorio Saucedo Gamboa, alias "El Goyo"	 Jorge Eduardo Costilla Sánchez, alias "El Coss".	 Ezequiel Cárdenas Guillén, alias "Tony Tormenta".	 Vicente Carrillo Leyva, alias "El ingeniero".
 Heriberto Lazcano Lazcano, alias "El Lazca".	 Iván Velázquez Caballero, alias "El Talibán"; "Z-50".	<b>CÁRTEL BELTRÁN LEYVA</b>	
 Ignacio Coronel Villarreal, alias "Nacho Coronel"	 Vicente Zambada Niebla, alias "El Vicentillo"	 Arturo Beltrán Leyva, alias "El Barbas".	 Sergio Villarreal Barragán, alias "El Grande".
<b>CÁRTEL DE SINALOA</b>		<b>CÁRTEL ARELLANO FÉLIX</b>	
 Teodoro García Simental, alias "El Teo"		 Edgar Valdez Villarreal, alias "La Barbie".	 Vicente Carrillo Fuentes, alias "El Viceroy";
<b>CÁRTEL "LA FAMILIA"</b>		<b>CABALLEROS TEMPLARIOS</b>	
 Nazario Moreno González, alias "El Chayo".	 José de Jesús Méndez Vargas, alias "El Chango".	 Servando Gómez Martínez, alias "El Profe"; "La Tuta".	 Dionicio Loya Plancarte, alias "El Tío".
<p><b>El Talibán / 27 de septiembre</b> La Secretaría de Marina presentó a Iván Velázquez Caballero alias "Z-50" y/o "L-50" y/o "el Talibán", considerado por la PGR como uno de los cuatro principales líderes de Los Zetas.</p> <p><b>El Lazca / 8 de octubre</b> Elementos de la Secretaría de Marina sostuvieron un enfrentamiento con presuntos delincuentes en Progreso, Coahuila, resultando muertos dos de ellos, posterior a las primeras pruebas forenses, las autoridades aseguraron tener los indicios de que uno de los cuerpos correspondía a Heriberto Lazcano, alias "el Lazca".</p>		<b>CÁRTEL DE LOS CARRILLO FUENTES</b>	
		 Fernando Sánchez Arellano, alias "El ingeniero".	 Vicente Carrillo Fuentes, alias "El Viceroy";

# SE BUSCAN

EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN AÚN NO CAPTURA A ESTOS CAPOS

ZETAS	CÁRTEL DE SINALOA	CÁRTEL BELTRÁN LEYVA
 Omar Treviño Morales, alias "Z-42".	 Miguel Angel Treviño Morales, alias "Z-40"; "Comandante 40"; "La Mona"	 Joaquín Guzmán Loera, alias "ElChapo".
<b>CÁRTEL DE SINALOA</b>		 Ismael Zambada García, alias "El Mayo Zambada".
		 Juan José Esparragoza Moreno, alias "El Azul"
		 Héctor Beltrán Leyva, alias "El General".
<b>CABALLEROS TEMPLARIOS</b>		<b>CÁRTEL DE LOS CARRILLO FUENTES</b>
<b>CÁRTEL ARELLANO FÉLIX</b>		 Vicente Carrillo Fuentes, alias "El Viceroy";

Fuente: Animal Político

<http://www.animalpolitico.com/2012/10/con-la-muerte-de-el-lazca-ya-solo-faltan-por-caer-10-lideres-del-narco/#axzz2DZ2yXtJB>

[consulta: 29 noviembre 2012]

Recompensa	Tabla1: LOS 37 MÁS BUSCADOS POR LA SUBPROCURADURÍA INVESTIGADORA ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA				
	Cártel	Nombre	Apodo	Situación <sup>1</sup>	Más información
Hasta de \$30'000,000.00 (Treinta Millones de Pesos 00/100 M.N.) por la Procuraduría General de la República	Cártel del Golfo-Zetas	Heriberto Lazcano Lacano	El Lazca	Abatido (07/10/2012)	Su cuerpo fue robado <sup>2</sup>
		Jorge Eduardo Costilla Sánchez	El Coss	Capturado (12/09/2012)	Cuenta con orden de aprehensión en EU
		Ezequiel Cárdenas Guillén	Tony Tormenta	Abatido (05/11/2010)	Abatido por la Marina
		Miguel Ángel Treviño Morales	Comandante 40, L-40	Fugitivo	Cuenta con orden de aprehensión en Texas
		Omar Treviño Morales	L-42	Fugitivo	Recompensa de 5 Millones de USD
		Iván Velázquez Caballero	L-50, El Talibán	Capturado (26/09/2012)	Había roto con el Comandante 40
		Gregorio Saucedo Gamboa	El Goyo, Caramuela	Capturado (30/04/2009)	En lista de más buscados por la DEA
	Cártel del Pacífico	Joaquín Guzmán Loera	El Chapo	Fugitivo	Se fugó de Puente Grande en 2001 <sup>3</sup>
		Ismael Zambada García	El Mayo Zambada	Fugitivo	Ver entrevista con Julio Scherer <sup>4</sup>
		Ignacio Coronel Villareal	Nacho Coronel	Abatido (29/07/2010)	Murió en operativo del Ejército en Zapopan
		Juan José Esparragoza Moreno	El Azul	Fugitivo	Él y su familia son buscados en EU
	Cártel Beltrán Leyva	Vicente Zambada Niebla	El Vicentillo	Capturado (19/03/2009)	Fue extraditado a Estados Unidos
		Arturo Beltrán Leyva	El Barbas	Abatido (16/12/2009)	Recompensa de 2 Millones de USD
		Héctor Beltrán Leyva	El General	Fugitivo	Ha burlado más de 3 operativos
		Sergio Villareal Barragán	El Grande	Capturado (13/09/2010)	Operativo de la Secretaría de Marina
		Édgar Valdez Villareal	La Barbie	Capturado (31/08/2010)	Realizó acusaciones de corrupción en PF <sup>5</sup>

<sup>1</sup> La información plasmada en la presente tabla tiene como fuente el VI Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, el sitio en internet (solo en inglés) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, diversas ediciones de la Revista Proceso, Milenio Diario, la revista electrónica Reporte Índigo, los sitios en internet de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina Armada de México. Toda la información fue corroborada en cuando menos dos de estas fuentes.

<sup>2</sup> Artículo titulado *Pretenden pruebas de ADN a familia de "El Lazca"*, publicado por El Informador. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.informador.com.mx/mexico/2012/411092/6/pretenden-pruebas-de-adn-a-familia-de-el-lazca.htm> [consulta: 24 noviembre 2012]

<sup>3</sup> Joaquín Guzmán Loera, conocido como 'El Chapo' escapó de la prisión de máxima seguridad de Puente Grande en 2001. No se habían cumplido dos meses de la transición democrática en México, cuando en un carrito de ropa –según trascendió– el más grande líder de la 'industria' del narco en nuestro país, gozaba nuevamente de su libertad. *Vid. El Chapo Guzmán: una década de la fuga del mayor narco mexicano*, publicado por la agencia de noticias CNN en Español. Disponible en internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/18/el-chapo-guzman-una-decada-de-la-fuga-del-mayor-narco-mexicano> [consulta 29 noviembre 2012]

<sup>4</sup> El fundador del Semanario Proceso, Julio Scherer García se entrevistó con Ismael 'El Mayo' Zambada. La crónica de este encuentro se publicó en una edición especial de Proceso, pero puede accederse a buena parte del texto y a algunas fotografías por internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.proceso.com.mx/?p=106967> [consulta: 28 noviembre 2012]

<sup>5</sup> El 28 de noviembre de 2012, 3 días antes del fin del sexenio de Felipe Calderón, el periódico Reforma, así prestigiado periódico estadounidense The Washington Post publicaron una serie de acusaciones hechas a través de cartas por Édgar Valdez Villareal a los altos mando de la Policía Federal, señalando de

Hasta de \$15'000,000.00 (Quince Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) por la Procuraduría General de la República	<b>Cártel de los Carrillo Fuentes</b>	Vicente Carrillo Fuentes	El Viceroy, El General	Fugitivo	Controla el narcotráfico en Chihuahua
		Vicente Carrillo Leyva		Capturado (04/04/2009)	Hijo del difunto 'Señor de los Cielos'
	<b>Cártel "La Familia"</b>	Nazario Moreno González	El Chayo	Abatido (09/12/2010)	Muere en un enfrentamiento que duró 2 días
		Servando Gómez Martínez	El Profe, La Tuta	Fugitivo	Cobraba como maestro en Michoacán
		José de Jesús Méndez Vargas	El Chango	Capturado (21/06/2011)	Orden de arresto en Estados Unidos
		Dionicio Loya Plancarte	El Tío	Fugitivo	Jefe de operaciones de La Familia
	<b>Cártel Arellano Félix</b>	Teodoro García Simental	El Teo, El Tres Letras	Capturado (12/01/2010)	Se le atribuyen más de 300 ejecuciones
		Fernando Sánchez Arellano	El Ingeniero	Fugitivo	Actual líder. Presuntas alianzas con Sinaloa
	<b>Cártel del Golfo-Zetas</b>	Sigifredo Nájera Talamantes	El Canicón	Capturado (23/03/2009)	Se le atribuye la ejecución de 9 militares
		Ricardo Almanza Morales	El Gori	Abatido (04/12/2009)	Muere en enfrentamiento en Cd. Juárez
		Eduardo Almanza Morales	El Gori	Fugitivo <sup>6</sup>	Perteneció al Ejército
		Raymundo Almanza Morales	El Gori	Capturado(22/05/2009)	Perteneció al Ejército
		Flavio Méndez Santiago	El Amarillo	Capturado (18/01/2011)	Traficaba indocumentados
		Sergio Peña Solís y/o René Solís Carlos	El Condord, El Colosio	Capturado (14/03/2009)	Había escapado de prisión en 2006
Raúl Lucio Fernández		El Lucky	Capturado (12/12/2011)	Colaborador de El Lazca <sup>7</sup>	
Sergio Enrique Ruíz Tlapanco		El Tlapa	Capturado (09/09/2009)	Fue Agente de la Policía Judicial Federal	
<b>Cártel Beltrán Leyva</b>	Francisco Hernández García	El 2000, El Panchillo	Capturado (04/11/2011)	Cuenta con un proceso abierto en Texas	
	Alberto Pineda Villa	El Borrado	Abatido (12/09/2009)	Su cuerpo fue encontrado en Morelos	
	Marco Antonio Pineda Villa	El MP	Abatido (12/09/2009)	Su cuerpo fue encontrado en un desagüe	
	Héctor Huerta Ríos	La Burra, El Junior	Capturado (24/03/2009)	Detenido al día siguiente de la oferta	
<b>Cártel de Juárez y/o de los Beltrán Leyva</b>	Juan Pablo Ledesma y/o Eduardo Ledesma	El JL	Fugitivo		

manera puntual a quien encabeza la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna. Vid. "La Barbie" sólo busca desacreditar, responde la Policía Federal, artículo publicado en el portal del Semanario Proceso en Internet. Disponible a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.proceso.com.mx/?p=326378> [consulta: 29 noviembre 2012]

<sup>6</sup> Algunos periódicos lo tienen por abatido, pero en la información provista por las autoridades, no se hace mención de ello.

<sup>7</sup> Comunicado de Prensa conjunto entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Marina del 13 de diciembre de 2011, *Personal de la Armada de México Asegura en Veracruz a "El Lucky" uno de los presuntos delincuentes más buscados por el Gobierno Federal, en Posesión de un Arsenal*. Disponible en Internet en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol11/Dic/1632.pdf> [consulta: 24 noviembre 2012]

## Calderón, Fox y Zedillo: Los que dicen en su 6° informe

**Tabla 2: ASEGURAMIENTO DE DROGAS**

	<b>Año</b>	<b>Marihuana</b>	<b>Cocaína</b>	<b>Heroína</b>
		<b>Kg</b>	<b>Kg</b>	<b>Kg</b>
<b>Pdte. Felipe Calderón</b>	2007	2,213,424.6	44,042.6	317.2
	2008	1,684,030.7	19,563.4	296.0
	2009	2,094,695.4	21,546.6	286.0
	2010	2,313,396.1	9,892.9	373.6
	2011	1,798,802.3	11,312.2	694.7
	2012	629,507.4	1,244.4	64.4
	<b>2007-2012</b>	<b>10,733,856.5</b>	<b>107,602.1</b>	<b>2,031.9</b>
<b>Pdte. Vicente Fox</b>	2000 <sup>8</sup>	2,054,300.0	23,200.0	299.1
	2001	1,841,300.0	30,000.0	269.6
	2002	1,635,200.0	12,600.0	282.7
	2003	2,248,200.0	21,100.0	306.2
	2004	2,212,800.0	26,800.0	303.1
	2005	1,787,300.0	30,600.0	458.8
	2006	674,300.0	14,200.0	133.3
	<b>2000-2006</b>	<b>12,453,400.0</b>	<b>158,500.0</b>	<b>2,052.8</b>
<b>Pdte. Ernesto Zedillo</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2,955,570.0</b>	<b>76,514.4</b>	

<sup>8</sup> En contraste con su predecesor y sucesor, Vicente Fox incluyó en el 6° de sus informes los resultados del año en que asumió la presidencia -2000, en este caso-, siendo que solo gobernó durante diciembre. La consideración de esto resulta fundamental al momento de comparar sus resultados con los de Felipe Calderón.



**Tabla 3: ASEGURAMIENTO DE VEHÍCULOS**

	Año	Vehículos			Totales
		Terrestres	Marítimos	Aéreos	
<b>Pdte. Felipe Calderón</b>	2007	5,254	100	58	<b>5,412</b>
	2008	8,903	119	294	<b>9,316</b>
	2009	11,664	103	116	<b>11,883</b>
	2010	18,694	59	28	<b>18,781</b>
	2011	37,417	70	63	<b>37,550</b>
	2012	17,191	52	19	<b>17,262</b>
	<b>2007-2012</b>	<b>99,123</b>	<b>503</b>	<b>578</b>	<b>100,204</b>
<b>Pdte. Vicente Fox</b>	2000 <sup>9</sup>	3,134	124	39	<b>3,297</b>
	2001	2,544	94	41	<b>2,679</b>
	2002	1,877	117	35	<b>2,029</b>
	2003	1,966	72	21	<b>2,059</b>
	2004	2,069	56	40	<b>2,165</b>
	2005	2,093	71	9	<b>2,173</b>
	2006	488	29	0	<b>517</b>
	<b>2000-2006</b>	<b>14,171</b>	<b>563</b>	<b>185</b>	<b>14,919</b>
<b>Pdte. Ernesto Zedillo</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2,860</b>	<b>448</b>	<b>88</b>	<b>3,396</b>

<sup>9</sup> *Ídem.*

**Tabla 4: ASEGURAMIENTO DE ARMAS**

	Año	Armas		Totales
		Cortas	Largas	
<b>Pdte. Felipe Calderón</b>	2007	5,007	4,569	<b>9,576</b>
	2008	9,160	11,887	<b>21,047</b>
	2009	14,325	18,263	<b>32,588</b>
	2010	12,978	21,026	<b>34,004</b>
	2011	13,880	26,500	<b>40,380</b>
	2012	5,202	10,633	<b>15,835</b>
	<b>2007-2012</b>	<b>60,552</b>	<b>92,878</b>	<b>153,430</b>
<b>Pdte. Vicente Fox</b>	2000 <sup>10</sup>	615	1,097	<b>1,712</b>
	2001	603	704	<b>1,307</b>
	2002	373	435	<b>808</b>
	2003	418	472	<b>890</b>
	2004	577	578	<b>1,155</b>
	2005	505	490	<b>995</b>
	2006	161	151	<b>312</b>
	<b>2000-2006</b>	<b>3,252</b>	<b>3,927</b>	<b>7,179</b>
<b>Pdte. Ernesto Zedillo</b>	<b>1995-2000</b>			<b>9,619</b>

<sup>10</sup> *Ídem.*