



Universidad
Autónoma
de Nayarit



Esumer
Educación Superior

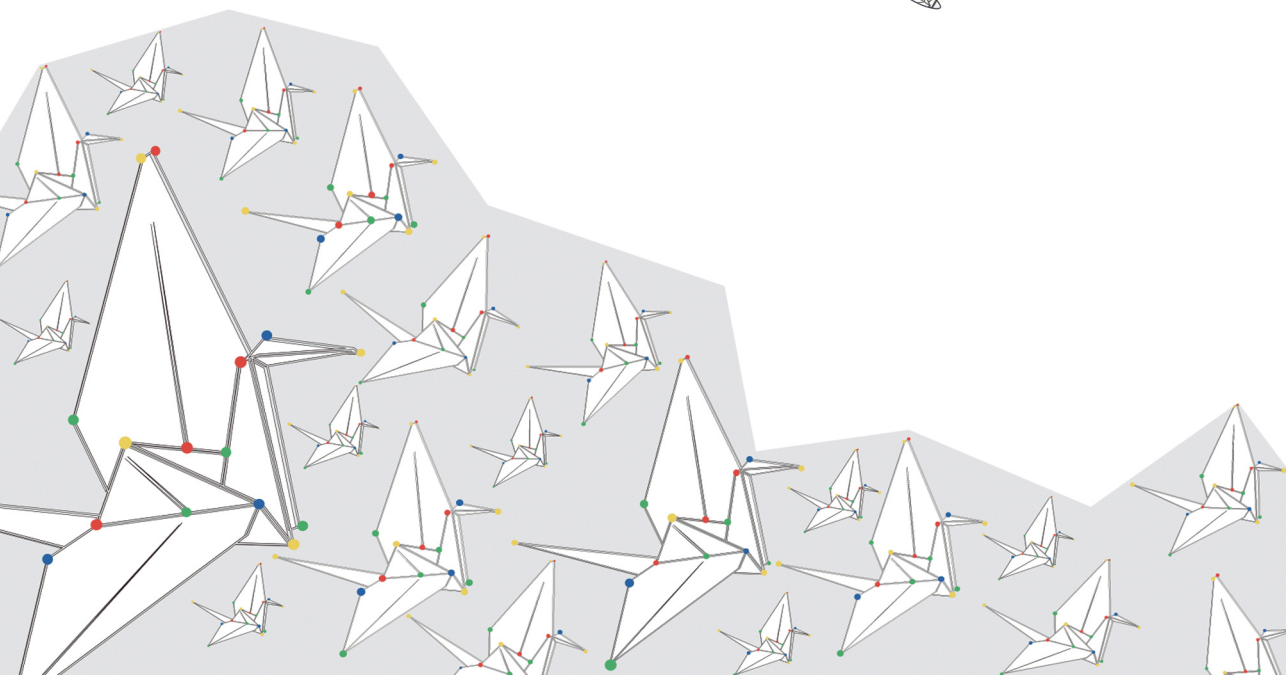
50
Años



La seguridad pública en los sistemas jurídicos de América Latina

Coordinadores
María Dolores Cossio Rivera
Juan Camilo Mesa Bedoya

Prólogo
Giovanni Azael Figueroa Mejía



LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS DE AMÉRICA LATINA

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS DE AMÉRICA LATINA

COORDINADORES

MARÍA DOLORES COSSIO RIVERA

JUAN CAMILO MESA BEDOYA

PRÓLOGO

GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA



Universidad
Autónoma
de Nayarit



Esumer
Educación Superior

50 años



Centro Editorial Esumer

La seguridad pública en los sistemas jurídicos de América Latina

Coordinadores

Dra. María Dolores Cossio Rivera

Dr. Juan Camilo Mesa Bedoya

Comité editorial

Cuerpo Académico Derecho Constitucional Local

Dr. José Miguel Madero Estrada

Dr. Agustín Arciniega Ponce

Lic. Sara María Gómez Cossio

Lic. Jorge Daniel Miramontes Romero

Institución Universitaria Esumer

Mtro. Oscar Gonzalo Giraldo Arcila

Cuidado a la edición: Mtro. Hugo Fabio Pérez Ocampo

Diseño editorial: Mtra. Carolina Luna Peña

Diseño de portada: Lic. Berely Amaya Ruíz

Primera edición 2023

Derechos reservados a la ley

©Universidad Autónoma de Nayarit

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin previa autorización escrita por el autor.

© Institución Universitaria Esumer

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso escrito de la Institución Universitaria Esumer.

Esta obra ha sido dictaminada favorablemente por dos pares académicos externos mediante un sistema doble ciego conforme a los criterios de la Dirección de Artes Gráficas y Fomento Editorial.

La seguridad pública en los sistemas jurídicos de América latina / María Dolores Cossio Rivera, Juan Camilo Mesa Bedoya

Medellín: Centro Editorial Esumer, 2023

456 p.

ISBN México digital: 978-607-8863-29-7

ISBN México impreso: 978-607-8863-33-4

ISBN Colombia digital: 978-958-5408-21-0

ISBN Colombia impreso: 978-958-5408-20-3

1. SEGURIDAD PÚBLICA 2. AMÉRICA LATINA 3. VIOLENCIA 4. CORRUPCIÓN
5. DERECHOS HUMANOS 6. SEGURIDAD CIUDADANA 7. AMBIENTAL
8. MALTRATO ANIMAL 9. ACUERDOS DE PAZ 10. VIOLENCIA DE GÉNERO
SCDD 363.32

Hecho e impreso en México y Colombia.

PRÓLOGO

La seguridad pública, término relativamente nuevo en Latinoamérica —a veces confuso—, representa uno de los fines principales del estado de Derecho, pues coadyuva a la convivencia y cooperación de las personas para el bien común: se trata de “un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integralidad de todos los habitantes y sus bienes” ¹.

Como se sabe, es un vocablo todavía en desarrollo y, por lo tanto, no deja de tener algunas complejidades, aunque parece haber consenso en que es una “cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pública y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad” ².

Ahora bien, la seguridad pública es un tema de primer grado en América Latina debido a que la región se ha convertido en las últimas tres décadas en una de las más peligrosas del mundo. Basta ver algunas estadísticas: en 2010, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el Continente Americano fue la segunda más alta, superada solo por África y muy por encima del promedio mundial. En 2019, se registró aquí el 42 % de todos los homicidios violentos del globo³.

1 Carrete Meza, Octavio, “Análisis convencional de la seguridad ciudadana como derecho humano”, en Aude, Roberto, José Chacón y otros (coords.), *La seguridad pública en México*, Tirant Lo Blanch, México, 2020, p. 45.

2 Por todos véase Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Peñaloza, Pedro José y Mario Garza (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

3 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Estudio mundial sobre el homicidio*, Viena, Autor, 2019.

A su vez, en 2021, de los veinte países con mayores índices de homicidios por cada millón de habitantes, dieciocho son naciones americanas. A ello se suma que la sociedad latinoamericana tiene desconfianza de las instituciones policiales y una percepción de inseguridad por el incremento de los niveles de delincuencia⁴.

Estos datos son preocupantes y muestran que la mayoría de los países enfrentan epidemias de violencia e inseguridad. Para tratar de paliar estos problemas, los Estados han establecido diversas estrategias para salvaguardar la seguridad pública. Entre ellas destacan las siguientes: a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; b) modificar las políticas públicas sobre seguridad ciudadana; c) realizar reformas integrales de los sistemas de seguridad pública; d) combatir la corrupción y los bajos niveles de profesionalización en las instituciones policiales; e) reestructurar profundamente los sistemas penitenciarios; f) establecer planes y programas de prevención, disuasión y medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, apegadas a los principios de derechos humanos; g) promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas; h) establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes de los sistemas de seguridad pública.

La seguridad pública ha estado presente, como tema prioritario, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos⁵. Recientemente⁶, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) urgió al Estado de El Salvador a asegurar que las acciones de prevención y sanción de los crímenes y la delincuencia se implementen dentro de los límites y procedimientos que garanticen la seguridad pública y el respeto a los derechos y la dignidad humana.

4 Por ejemplo, más de la mitad de la población latinoamericana no confía en los cuerpos policiales, con excepción de Chile y, en menor medida, Colombia. También los Poderes Ejecutivos de la región son mal calificados por la población ante la pregunta sobre cómo manejan las cuestiones de seguridad (datos obtenidos del Barómetro Iberoamericano sobre el desempeño de los presidentes en temas de seguridad).

5 El derecho a la seguridad pública está contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 4° y 5° en relación con los artículos 1° y 2°), a fin de que toda persona tiene derecho a que se respete su vida e integridad física, psíquica y moral, ello por el deber de los Estados de respetar estos derechos y así llevar a cabo las acciones legislativas y de otro tipo que fueran indispensables para hacer efectivos esos derechos.

6 Organización de los Estados Americanos, *Comunicado de Prensa No. 082/22*, Abril de 2022.

En tal virtud, el Estado salvadoreño debe observar las garantías judiciales y el debido proceso legal en todas las circunstancias, incluso en el marco del régimen de excepción.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte IDH”) en su jurisprudencia añade al concepto de seguridad pública el de seguridad ciudadana, con el cual se da sentido al contenido de aquel derecho y, con ello, se afianza el nexo entre seguridad y derechos humanos.

En adición, la Corte Interamericana concibe a la seguridad pública no solo como una función a cargo del Estado, sino también como un derecho humano. Por lo tanto, se considera que no debe existir contraposición entre las diversas acciones de seguridad y el respeto a los derechos humanos.

No debe pasar inadvertido que las cuestiones de seguridad pública también han avanzado mediante diversas reformas constitucionales, modificaciones legislativas, políticas públicas, creación de instituciones y programas de formación en esta materia, entre otras acciones. Aunque algunas de estas modificaciones no siempre han respondido a los problemas de la administración de justicia y determinadas leyes han incluido tipos penales inciertos y no autónomos.

Precisamente, sobre la temática hasta ahora delineada se desarrollan algunos de los capítulos de esta obra que tengo el honor de prologar y, por obvias razones de espacio, me limito a destacar, desde una perspectiva panorámica, algunas ideas generales.

Antes de hacer algunos comentarios específicos sobre cada capítulo, vale la pena señalar que en la obra se ubican temas interseccionales con la seguridad pública. A lo largo de sus páginas es posible encontrar una serie de problemas y argumentos centrales y, en algunos casos, polémicos, que motivan la reflexión, además de abrir un debate serio y suscitar el desarrollo de estudios posteriores sobre los diversos temas abordados. Adicionalmente, considero que este libro

busca dar algunas luces para acometer cambios profundos en la materia objeto de estudio y servir de referencia a quienes toman decisiones en los Estados.

Todos los escritos han sido desarrollados por distinguidas personas que, con base en su especialización y experiencia, se han acercado a la temática central de estudio. Sus enfoques son originales, motivo por el cual esta obra es de consulta aconsejable.

En lo siguiente esbozaré algunas reflexiones sobre partes concretas del libro. Empiezo por retomar la afirmación que se hace en la introducción de que se empleó el Derecho comparado como método para abordar la temática de la seguridad pública, pues se analizan cuatro países representativos de América Latina.

La obra se estructura formalmente en dieciocho capítulos. Cada uno de ellos ha sido desarrollado de una forma clara, precisa y crítica; el resultado es un completo estudio que aporta desde conceptos básicos hasta datos empíricos y actuales que resultan de gran interés: los capítulos se han destinado al estudio de diferentes aristas de la seguridad pública en México, Perú, Colombia y El Salvador, dándonos una visión amplia de la situación que se vive en cada uno de estos países, distinguidos, como ya se adelantó, por sufrir graves problemas de inseguridad.

En el primer capítulo, escrito por María Dolores Cossio Rivera, se realiza un acercamiento a las diferentes concepciones de seguridad pública, destacando las dificultades ante la falta de un concepto generalmente aceptado. Hace señalamientos críticos sobre la capacidad del Estado de realizar eficazmente la función de seguridad pública. Es de especial interés el recorrido histórico que en diferentes momentos realiza, tanto de los acuerdos internacionales de cooperación en materia de seguridad pública entre México y Estados Unidos como en relación con las distintas reformas constitucionales que han tenido lugar en México. Asimismo, se destacan factores como el aumento de drogadicción, el desempleo y recientemente la pandemia de Covid-19, los cuales se relacionan con la consolidación del crimen organizado.

A su vez, se detiene a analizar el fenómeno migratorio y expone la situación de vulneración en la que se encuentran estas personas, ya que, por un lado, son considerados como *responsables de la comisión de los delitos de fuero común y cuya presencia aporta a la inseguridad pública*, y por otro, existe un gran riesgo de que sean víctimas de grupos criminales en México. Finalmente, hace una profunda reflexión sobre la necesidad de que el Estado mexicano implemente un modelo integral que solucione la situación nacional y dé respuesta a las demandas de cooperación internacional.

El segundo capítulo, de María Dolores Cossio Rivera, Luis Alberto Flores Becerra y Alfonso Nambo Caldera, aborda lo que los comparativistas solemos estudiar bajo la denominación de “formante normativo”⁷. Para ello, relacionan y describen tanto las instituciones como la normativa más relevante en la materia, partiendo de la pregunta ¿cómo se estructura el orden jurídico para la seguridad pública en México?, tras lo cual mencionan instituciones como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Sistema Nacional de Seguridad Pública. También, destacan la importancia y reciente incorporación de la seguridad pública en el orden jurídico mexicano, así como su actual composición. Además, ofrecen un panorama general del marco constitucional de la materia y hacen notar especialmente la inclusión al análisis de la *teoría de las ventanas rotas* de George Kelling y George Q. Wilson, a la cual vinculan con el juicio de amparo como medio de relación entre la seguridad pública y los derechos humanos. Concluyen que los propios ordenamientos creados por el Legislativo federal deberán armonizarse con la realidad, a fin de fortalecer la seguridad pública para la construcción de la paz.

En el capítulo tercero, Sergio Arnoldo Morán Navarro se aboca a dar antecedentes, misión, visión, objetivos, facultades y órganos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, destacando al Consejo Nacional de Seguridad Pública; además aporta datos relevantes sobre fondos

7 La expresión “formantes” del ordenamiento la ha utilizado Sacco, Rodolfo, *Introduzione al diritto comparado*, 5ª ed., Uted, Turín, 1992, p. 43 y ss., para referir los diversos tipos de reglas y proposiciones que, en el ámbito del ordenamiento, contribuyen a generar el orden jurídico de un grupo, en un lugar y momento determinado. En los ordenamientos contemporáneos, los formantes principales son: la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

en la materia y recursos de instituciones de seguridad pública civil y local, esto último con la finalidad de hacer notar que invertir en este y otros temas prioritarios, como lo señala el autor, disminuiría el porcentaje de la población que pudiera estar en una condición de vulnerabilidad, si la problemática se atendiera desde fases iniciales; de lo contrario, es necesario invertir más recursos para la atención de las diversas problemáticas derivadas. Además, establece una relación entre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la seguridad pública.

El capítulo cuarto se centra en el impacto político en el sistema de seguridad pública en México. Para ello, Pamela Lili Fernández Reyes, de forma analítica y crítica, estudia conceptos básicos como el de Estado, estado de Derecho, gobernabilidad, entre otros, y busca establecer la *relación entre el sistema democrático y la gobernabilidad en materia de seguridad pública*.

Hace también diversas reflexiones sobre la falta de cumplimiento del Estado respecto a su función de seguridad pública para generar confianza en que la vida, bienes y derechos de la persona se encuentran *libres de peligro, daño o riesgo*, y destaca la necesidad de valorar la relación entre gobernabilidad y seguridad pública, de fortalecer las instituciones, adaptar el marco jurídico de la materia y, principalmente, recuperar la confianza en las instituciones de seguridad pública.

En el quinto de los capítulos, Pedro Alfonso Elizalde Monteagudo hace notar los riesgos existentes en cuanto a seguridad pública en el litoral mexicano, destacando: el tráfico de drogas, armas, hidrocarburos y personas; piratería, pesca y explotación ilegal de recursos, el daño o robo a instalaciones estratégicas y la contaminación del medio ambiente. Se adentra en el estudio de la Armada mexicana, su naturaleza y funciones en materia de seguridad nacional y seguridad pública. De igual forma, relaciona los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan la seguridad pública en territorio marítimo.

Asimismo, destaca la tensión entre el criterio de la Suprema Corte de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito respecto

a la jurisdicción penal en la Zona Económica Exclusiva para detener e inspeccionar un buque extranjero sospechoso de realizar tráfico ilícito de drogas.

Desde hace algún tiempo preocupa el tema de los tratados internacionales y cómo impactan éstos en la seguridad pública mexicana. Ello explica la inclusión, en el capítulo sexto de la obra, del estudio desarrollado por José Guillermo García Murillo, quien comienza con el recuento histórico de los tratados internacionales, desde la antigüedad hasta la Convención sobre Derecho de los Tratados de 1969. El autor resalta con datos duros la crisis surgida ante el incremento de la incidencia colectiva y el empeoramiento de la percepción social sobre la seguridad, *como consecuencia de la corrupción e impunidad.*

A su vez, toca el tema del impacto de los instrumentos internacionales en la adecuación del marco jurídico mexicano. Finalmente se detiene en el análisis del concepto de seguridad humana y sus elementos, que tiene origen en el informe de la ONU sobre desarrollo humano, correspondiente a 1994.

El análisis en las problemáticas en torno al fenómeno de la migración, especialmente en lo que respecta a la política migratoria estadounidense y sus efectos en México y América Latina, es abordado en el capítulo séptimo por Eduardo González Velázquez. El autor propone la incorporación de México al *Convenio CA-4* y de esa manera le permita el libre ingreso y tránsito por nuestras tierras a miles de centroamericanos que buscan un lugar para vivir, lo cual implicaría la adecuación del marco jurídico y se traduciría en mayor seguridad para los habitantes de nuestra frontera sur y de las entidades federativas de tránsito, así como para las personas migrantes.

Los sistemas de seguridad pública desarrollados con perspectiva de género requieren, necesariamente, una mirada que permita identificar de forma diferenciada cómo se ven afectadas o beneficiadas las personas por razón de género, por ejemplo, los cuerpos policiales que realizan intervenciones y deben dar atención a grupos que históricamente han sido marginados (mujeres, niñas, personas de la comunidad LGBTTTIQ+).

Este es parte del hilo conductor del capítulo octavo, escrito por Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara y Francisco Javier Urciaga Espinosa, en el cual se hacen interesantes precisiones sobre las teorías de género, así como de los principales escenarios de inseguridad que afectan a las mujeres por la guerra contra el narcotráfico en México, las desapariciones de personas, los feminicidios, los abusos militares, las ejecuciones extrajudiciales, las mujeres encarceladas y los casos de la violencia exacerbada de países centroamericanos, aunque se pone especial atención en el contexto mexicano.

Desafortunadamente existe una cifra negra sobre violencia en los hogares mexicanos⁸, por lo cual la obra debía prestar atención a esta problemática, a partir del concepto de familia y su multiplicidad de variantes. De esta forma, en el capítulo noveno, Maby Urania Margarita Silva Guzmán se detiene a analizar a la familia ensamblada, estableciendo su concepción y características, así como la necesidad de atender los casos de violencia familiar con un enfoque diferenciado.

El capítulo décimo, de la mano de Nicté Rosas Topete, Isma Sandoval Galaviz y Édgar Gabriel Ávila Verdín, se adentra en la revisión del marco jurídico tanto de la seguridad pública como del medio ambiente en México y los objetivos de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe, contenidos en la Agenda 2030. De igual forma, se tocan instrumentos internacionales como los Acuerdos de París y Escazú, y se hace especial énfasis en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024 para México. Se destaca la necesidad de protección real del medio ambiente, de activistas, migrantes y desplazados climáticos, así como se adentra en el estudio de la seguridad ambiental y visibiliza que esta no se encuentra regulada a nivel constitucional en México.

Por su parte, en el capítulo undécimo, Jorge Daniel Miramontes Romero presenta un recorrido histórico por los antecedentes del servicio militar en

8 Para dimensionar la magnitud de esta problemática, es necesario señalar que el número de víctimas de violencia en los hogares, tan solo entre enero y septiembre de 2021, es de al menos 5037 casos por día, es decir, 209.8 casos por hora. Sin embargo, al contrastar las denuncias presentadas ante los Ministerios Públicos del país, la cifra es de 713 carpetas de investigación diarias, o bien 29.7 casos por hora. Estos datos son proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Consultable en: <https://www.mexicosocial.org/violencia-en-los-hogares/>

México y un análisis del marco jurídico; se adentra en el estudio del derecho humano a la libertad de conciencia y su normativa nacional e internacional, para culminar con el análisis de la objeción de conciencia como objeción al servicio militar y sobre la tensión entre el derecho humano a la libertad de conciencia y la obligatoriedad de realizar tal servicio en México.

Estudios demuestran que el maltrato animal es un indicador fiable y temprano de otras situaciones de violencia interpersonal⁹. Se le ha considerado un delito que atenta contra la sociedad, pues, además de tratarse de un ilícito penal, se asocia con otros delitos como la violencia de género, el maltrato infantil o las agresiones sexuales¹⁰. De ahí que el trabajo de Sara María Gómez Cossio sea muy oportuno en esta obra, pues ofrece una propuesta interesante sobre el binomio violencia animal y seguridad ciudadana. Hay que resaltar el cuidadoso escrutinio que realiza sobre ordenamientos y acciones emprendidas por México y otros países relacionados con este objeto de estudio.

Por lo que hace a los estudios centrados en Colombia, el primer escrito alude a la seguridad pública y la seguridad nacional en ese país de 1990 a 2018. Para ello, Juan Camilo Mesa Bedoya y Diana Elizabeth Zuluaga Duque se remontan a los antecedentes de corte histórico y hacen notar los esfuerzos normativos y jurisdiccionales que tuvieron lugar durante el periodo de 2006 a 2016 con el propósito de poner fin al conflicto armado en ese país. A su vez, hacen distinciones entre seguridad nacional, seguridad interna y seguridad ciudadana, con el fin de entenderlos como conceptos híbridos para generar condiciones de seguridad en su territorio.

9 Solo por señalar algunos datos. En 1985 el especializado psiquiatra forense Alan Felthous mediante números estudios realizados con hombres especialmente violentos internados en cárceles ratificó la conexión entre las acciones de crueldad en los animales y las conductas delictivas (Kellert, Stephen R. and Alan R. Felthous. 185. Childhood Cruelty toward Animals among Crimininals and Non-Criminals. *Human Relations* 38 (12), pp. 1113-1129). Posteriormente, la revista “Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law” publicó en 2002 un tratado en el cual se asociaban los actos repetidos de crueldad con los animales en la infancia con el desarrollo de un trastorno de personalidad antisocial, la presencia de rasgos antisociales y el abuso de sustancias (Animal Cruelty and Psychiatric Disorders Roman Gleyzer, MD, Alan R. Felthous, MD, and Charles E. Holzer III, PhD J Am Acad Psychiatry Law 30:257–65, 2002).

10 Así lo ha considerado desde el 2015 el FBI en el sistema NIBRS – National Incident-Based Reporting System (January 1, 2015, The FBI this year prepares to collect data on animal cruelty crimes through its National Incident-Based Reporting System, or NIBRS).

Enseguida, en el capítulo decimocuarto, Lisbeth Katherine Duarte Herrera detalla el camino recorrido por Colombia al integrarse recientemente a la OCDE y señala los retos pendientes en materia de seguridad en relación con el acuerdo de paz con las FARC, el cual se ha visto empañado por los asesinatos de excombatientes, lo que a su vez disminuyó la credibilidad del proceso. Señala, además, la existencia de una *“mezcla de funciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares”*.

Para el caso de El Salvador (capítulo decimoquinto), Dusan Praj, Kenia Liset Hernández Hernández y Jorge Andrés Acosta Strobel muestran la situación de inseguridad generada por las múltiples pandillas salvadoreñas y la cual se ha generalizado debido a lo que llama *“la debilidad institucional del Estado”*; de igual forma, hacen notar los vínculos establecidos entre estas pandillas y los cárteles mexicanos. Por otra parte, realizan comparaciones entre las políticas de seguridad establecidas tanto en El Salvador como en otros países de América Latina y señalan los esfuerzos internacionales para combatir la inseguridad en la región.

En lo concerniente a la seguridad pública y ciudadana en el Perú. En el primero de ellos (capítulo decimosexto), Carlos F. Timaná Kure se enfoca en los planes de seguridad ciudadana comprendidos en el periodo de 2008 a 2018, con un diagnóstico de los elementos principales de planeación. Asimismo, destaca con acierto los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana; expone la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y ofrece una crítica a la falta de continuidad en estos planes. Por último, destaca el reto institucional que implicó la puesta en marcha del citado sistema.

En otro de los estudios, Percy Vladimiro Bedoya Perales parte de la distinción entre política criminal y derecho penal para denotar su interrelación y nos conduce al análisis de las políticas implementadas en el ordenamiento jurídico peruano, que a su juicio no han disminuido la incidencia delictiva, por lo que hace notar la necesidad en la política criminal de recurrir a instrumentos preventivos y no únicamente al Derecho penal, que resulta insuficiente por sí solo.

El libro cierra con el estudio de Gabriela Carpio Valderrama, quien aborda un tema infaltable en un producto editorial como el presente: la violencia contra la mujer como un problema de seguridad pública en el Perú. Comienza por un recuento histórico sobre el desarrollo del feminismo desde el siglo XVIII.

Señala que Perú tiene altos índices de violencia, situación que se ha agravado a raíz de la pandemia provocada por el Covid- 19, ya que el aislamiento significa que las mujeres debían convivir mayor tiempo con sus agresores; indica también que una de las mayores expresiones de violencia es el feminicidio, además de que las diferencias de género en relación con la seguridad *se interconectan con diferencias por estatus económico, etnicidad, edad, capacidad física, orientación sexual, identidad de género y otros factores que afectan el estado de vulnerabilidad de ciertas personas.*

En suma, el abordaje de situaciones y experiencias de diversos países en esta obra es una importante herramienta para mejorar las instituciones domésticas. No me queda sino felicitar a las y los autores, además de reconocer este gran trabajo tanto de coordinación como de desarrollo de cada capítulo.

Giovanni A. Figueroa Mejía¹¹
Ciudad de México, agosto de 2022.

11 Doctor en Derecho Constitucional, con mención europea, por la Universidad Complutense de Madrid. Académico de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, Nivel II.

PREFACIO

En América Latina como en otras partes del mundo, el tema de la seguridad pública resulta de vital atención para cualquier gobierno, dada la importancia de mantener el orden dentro de un ambiente socialmente seguro y estable. En los últimos tiempos algunos de los países de Latinoamérica han sufrido una serie de cambios en materia de seguridad pública, la cual ha sido considerada inclusive, como un tema de seguridad nacional, misma que resulta inconcebible dado que son ámbitos totalmente distintos.

Esta obra tiene como propósito dar a conocer los resultados del proyecto colaborativo interinstitucional sobre el tema “La seguridad pública en América Latina” cuyo primer paso, surgió del acercamiento entre un colaborador estudiante de la Universidad Autónoma de Nayarit, con la Institución Universitaria Esumer, al estar realizando su estancia en el Programa DELFÍN, ya que el Cuerpo Académico de Derecho Constitucional Local, venía desarrollando el proyecto sobre la seguridad pública en el sistema jurídico mexicano y una de las vertientes de investigación apuntaban a buscar respuestas en los casos de América Latina en el tema.

Por lo anterior, se buscó el acercamiento con el grupo de investigadores de Esumer, a través de nuestro representante colaborador estudiante Jorge Daniel Miramontes Romero, quien era asesorado en su verano de investigación por la Profesora Lisbeth Katherine Duarte Herrera. Fue así como surge nuestro primer contacto con aquel grupo de investigadores, lo que posteriormente logró concretarse con la elaboración del proyecto “La seguridad pública en los Sistemas Jurídicos de América Latina”, mismo que encontró una serie de coincidencias en las líneas de investigación que ambos grupos de investigadores desarrollaban, proyecto al que después se fueron adhiriendo otros reconocidos investigadores.

Partiendo de la temática de la seguridad pública y en la búsqueda de respuestas al tema, recurrimos a la comparación desde la metodología jurídica, es decir, utilizado al derecho comparado como su principal fuente, la cual, según Consuelo Sirvent, “obedece a que el ordenamiento jurídico difiere de un país a otro. Así su estudio es necesario para apreciar tanto las diferencias y las similitudes como los defectos y los aciertos de ese orden, con el fin de perfeccionar las instituciones de un país y, por ende, su sistema jurídico”¹².

Ya ha sido planteado con énfasis desde el prólogo, tanto el estado del arte, como el objetivo general de la obra y por lo que se refiere a las teorías que dan soporte a cada una de las contribuciones, los autores han dado cuenta de ello. No obsta señalar que, al hablar de metodología de la investigación, hay que hacer referencia a los diversos niveles que van desde lo exploratorio, descriptivo hasta la escala explicativa, dependiendo de las necesidades de cada apartado. Existe desde luego, una relación en diversos grados de correspondencia entre los temas tratados y las referencias citadas, porque hay obras de necesaria referencia por ser un precedente de la materia abordada, aun cuando no corresponden a la actualidad, pero que impactan en el sentido de la temática. En su mayoría se trata de investigaciones documentales que han obtenido sus datos de fuentes primarias confiables, que a su vez tuvieron que desplegar las técnicas de investigación empírica para la obtención de los datos estadísticos y su reflexión sobre los resultados con relación al tema.

Ahora bien, en cuanto al impacto sobre el tema, en la mayoría de los países del mundo sufren altos índices de criminalidad y violencia y con las dificultades de las instituciones públicas para lidiar con la situación. En América Latina, esta es la realidad de la mayoría de los países que hoy viven, en mayor o menor grado, procesos de reestructuración de sus sistemas de seguridad y justicia. Para mejorar el diseño y la implementación de políticas de seguridad, se suelen dar soluciones que van desde la centralización de programas con fijación de metas y metodologías comunes, hasta una descentralización hacia otros órdenes y niveles de gobierno que carecen muchas veces de capacidades institucionales para realizar programas innovadores.

12 Sirvent, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, México, Porrúa, 2011.

“En las últimas dos décadas, en casi toda la región, se ha llegado a la conclusión que para disminuir los delitos y la violencia es esencial trabajar con programas territorialmente descentralizados y diseñados de acuerdo con las realidades locales”¹³. No obstante, al diseñar soluciones ad-hoc, los políticos se han topado con la barrera de que los gobiernos en los diferentes órdenes de gobiernos dependiendo su división política, sobre todo, no poseen las capacidades técnicas necesarias para proponer soluciones a los problemas o han descubierto que las soluciones superan al contexto local y municipal como lo ha sido para el caso de México.

“Si bien es cierto que los mayores conocimientos técnicos están en el nivel central del Estado, cuando este intenta desconcentrar la ejecución de sus programas se enfrenta a gobiernos locales que no sienten los proyectos como suyos. Es por ambas razones que la mayor parte de los casos exitosos en materia de políticas de seguridad proviene de grandes ciudades de América Latina donde se conjuga la cercanía con la población, las habilidades técnico-políticas y las atribuciones administrativas para la coordinación de diversas instituciones”¹⁴.

Actuar preventivamente sobre factores como la degradación social, el desempleo, problemas en el sistema educativo, iluminación pública y falta de opciones de recreación, la llamada prevención primaria, puede traer beneficios efectivos para la Seguridad Pública.

En las discusiones nacionales e internacionales sobre Seguridad Pública, crece cada vez más la importancia de las ciudades. La instancia gubernamental más próxima de los problemas vividos por los ciudadanos tiene un papel crucial en la implementación de soluciones adaptadas a los contextos específicos de la comunidad. De esta forma, los gobiernos locales pueden ayudar con las acciones de las corporaciones policiales.

13 Fröhling, Hugo, *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos Comparados*, Santiago, Chile, Universidad de Chile, 2008.

14 Ídem

El papel de la policía siempre estuvo vinculado a la idea de manutención del orden y protección del Estado y de sus gobernantes. El concepto de seguridad humana mueve el enfoque para los ciudadanos, para la garantía de sus derechos individuales y colectivos, dividiendo esa responsabilidad con la sociedad civil.

América Latina cuenta con un número considerable de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales trabajando en temas relacionados al desarrollo del sistema de seguridad pública. Estos actores necesitan fortalecerse colectivamente para poder ejercer mayor influencia en las agendas regionales, como también crear mecanismos que faciliten la relación y la interacción con los miembros de las fuerzas policiales interesadas en modernizar sus propias instituciones.

Entre los países que forman parte de América Latina, se encuentran México, Colombia, Perú y El Salvador, los cuales presentan algunas particularidades y semejanzas en las formas que han enfrentado los graves problemas de seguridad pública en sus países, aunque bajo un panorama de índole distinto, pero que en algunas casos y dentro de su contexto interno, han ido tras variadas soluciones que vale la pena analizar para poder definir de forma general algunos cuestionamientos respecto a la situación de la seguridad pública en los sistemas jurídicos de América Latina, intentando proponer un orden que les permita establecer un modelo que le dé certeza al tema de seguridad pública en cada uno de estos países.

María Dolores Cossio Rivera
Juan Camilo Mesa Bedoya
Coordinadores de la obra

DIRECTORIO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT

Dra. Norma Liliana Galván Meza
Rectora

Mtra. Margarete Moeller Porraz
Secretaria General

Mtro. Hugo Fabio Pérez Ocampo
*Director de Fomento Editorial
y Artes Gráficas*

© *Universidad Autónoma de Nayarit*
Ciudad de la Cultura SN, Col. Centro,
Tepic, Nayarit, CP. 63000.
Dirección de Artes Gráficas y Fomento
Editorial.
Teléfono: 2118800, ext. 8718/ 8838,
www.uan.edu.mx

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA ESUMER

Dr. John Romeiro Serna Peláez
Rector

Mtro. Gustavo Adolfo Londoño Ossa
Secretario General

Mtro. Andrés Felipe Borraez Álvarez
Coordinador del Centro Editorial

© *Institución Universitaria Esumer*
Centro.editorial@esumer.edu.com
Calle 76 No. 80-26, Carretera al Mar.
Medellín, Colombia.
Teléfono: (57) (4) 4038130
www.esumer.edu.co

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
---------------	---

Giovanni A. Figueroa Mejía

PREFACIO	16
----------------	----

María Dolores Cossio Rivera

Juan Camilo Mesa Bedoya

I. INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	20
--	----

María Dolores Cossio Rivera

I. Introducción	20
II. ¿Qué es la seguridad pública?	21
III. La seguridad pública a la luz de la constitución	26
IV. En búsqueda de un modelo eficaz de seguridad pública	31
V. Políticas públicas de seguridad	35
VI. El fenómeno migratorio	39
VII. Acuerdos internacionales de cooperación en materia de seguridad México/Estados Unidos	43
VIII. Seguridad ciudadana	52
IX. Conclusión	59
Referencias	62

II. EL ORDEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	67
---	----

María Dolores Cossio Rivera

Luis Alberto Flores Becerra

Alfonso Nambo Caldera

I. Introducción	67
II. Antecedentes	68

III. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	69
IV. Sistema Nacional de Seguridad Pública	69
V. Ley de la Guardia Nacional	71
VI. Ley Nacional del Registro de Detenciones	72
VII. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	72
VIII. La corresponsabilidad en el entorno comunitario, una visión a la solución de la seguridad pública, vista desde la teoría de las ventanas rotas	73
IX. Conclusión	76
Referencias	77

III. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, SU COMPLEJA COMPOSICIÓN Y SU IMPACTO EN EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	79
--	----

Sergio Arnoldo Morán Navarro

I. El Sistema Nacional de Seguridad Pública	79
II. Los organismos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública	84
III. La materia de Seguridad Pública, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y los problemas sociales	88
IV. Algunas consideraciones	95
Referencias	97

IV. EL IMPACTO POLÍTICO EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	100
--	-----

Pamela Lili Fernández Reyes

I. Introducción	100
II. Estado de derecho y gobernabilidad democrática en materia de seguridad	101
III. Seguridad Pública y Protección ciudadana en México	108
IV. Consideraciones finales	117
Referencias	119

V. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ESPACIOS MARINOS DE MÉXICO .. 122
Pedro Alfonso Elizalde Monteagudo

I. Introducción	122
II. La Seguridad Pública en los Espacios Marinos de México	123
III. Las Funciones de la Armada de México en Materia de Seguridad Pública dentro de las Zonas Marinas de México.....	127
IV. El Marco Jurídico de la Seguridad Pública en las aguas territoriales de México, a la luz de la Constitución y el Derecho internacional	129
V. El Análisis Jurídico de la Jurisdicción Penal en la Zona Económica Exclusiva de México	133
VI. La Política Exterior de México en Materia de Cooperación Internacional para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas por Mar	135
VII. Resultados	136
Referencias	138

VI. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU IMPACTO CON LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

143
José Guillermo García Murillo

I. Breve Historia	143
II. Perspectiva jurídica de los tratados	145
III. Prolegómenos a la seguridad pública en México	148
IV. El impacto de los tratados internacionales en el marco de la seguridad pública	150
Referencias	159

VII. MIGRACIÓN Y SEGURIDAD: LA CONVENIENCIA DEL INGRESO DE MÉXICO AL CONVENIO CENTROAMERICANO DE LIBRE MOVILIDAD (CA-4)

160
Eduardo González Velázquez

I. Introducción	160
II. Espacios de libre circulación migratoria	161

III. Propuesta para que México ingrese al CA-4.....	163
Referencias	170

VIII. IMPACTO DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO .. 171

Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara

Francisco Javier Urciaga Espinosa

I. Introducción	171
II. Escenarios de inseguridad e impacto en las mujeres	175
III. La falta de seguridad ciudadana en México	178
IV. El enfoque de derechos e igualdad de género	179
V. Reflexiones finales	179
Referencias	183

IX. LA FAMILIA ENSAMBLADA Y LA VIOLENCIA FAMILIAR 185

Maby Urania Margarita Silva Guzmán

I. Introducción	185
II. Familia	186
III. Tipos de Familia	187
IV. Familia Ensamblada	190
V. Familia Ensamblada y Parentesco por Afinidad	191
VI. La Familia Ensamblada y los Entornos de Convivencia	192
VII. La Familia Ensamblada y la Violencia Familiar	193
VIII. Conclusiones	194
Referencias	196

X. SEGURIDAD AMBIENTAL: TRANSICIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE 198

Nicté Rosas Topete

Isma Sandoval Galaviz

Edgar Gabriel Ávila Verdín

I. Introducción	198
-----------------------	-----

II. La Seguridad Pública en el Marco Jurídico Mexicano	199
III. Seguridad Pública y Derechos Humanos	202
IV. Marco Jurídico sobre Medio Ambiente en México y el Ámbito Internacional	205
V. Justicia Ambiental en México	213
VI. Medio Ambiente: Delitos, Conflictos Sociales Ambientales y Desastres	214
VII. De la Seguridad Pública a la Seguridad Ambiental	216
VIII. Conclusiones	217
Referencias	219
XI. EL SERVICIO DE LAS ARMAS EN MÉXICO: SU OBLIGATORIEDAD COMO TRANSGRESIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN	222
<i>Jorge Daniel Miramontes Romero</i>	
I. Introducción	222
II. Antecedentes socio-históricos y estructura del servicio militar en México	223
II.1 Antecedentes	223
II.2 Conceptos, fases y actividades	224
II.3 Marco jurídico	230
III. El derecho humano a la libertad de conciencia	233
III.1 Conceptos	233
III.2 Tutela y marco jurídico normativo nacional	236
III.3 La libertad de conciencia en el ámbito internacional	238
IV. Análisis normativo del servicio militar y la objeción de conciencia.	240
IV. 1 La objeción de conciencia como exención	240
IV.2 Objeción de conciencia y ley	243
IV.3 Responsabilidad penal por abstención	247
IV.4 Una posible solución a la contradicción normativa y a la tutela efectiva del derecho a la libertad de conciencia	249
V. Conclusiones	251
Referencias	253

XII. EL DERECHO ANIMAL, UNA MIRADA A LA SOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA Y UN CAMINO HACIA LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO 257

Sara María Gómez Cossio

I. Introducción	257
II. Vínculo de la violencia animal y la seguridad pública	258
III. Ordenamientos y acciones de México y el mundo	265
IV. Campos de acción.....	267
V. Conclusión	268
Referencias	270

XIII. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA 1990-2018..... 276

Juan Camilo Mesa Bedoya

Diana Elizabeth Zuluaga Duque

I. Introducción	276
II. Antecedentes sobre Seguridad Pública y Seguridad Nacional en Colombia	277
III. La seguridad nacional y pública en Colombia entre 1990 y 2018....	289
IV. Conclusión	304
Referencias	305

XIV. RETOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA FRENTE A DOS ESCENARIOS: INGRESO A LA OCDE Y POS-ACUERDO CON LAS FARC-EP 311

Lisbeth Katherine Duarte Herrera

I. Ingreso a la OCDE	311
II. Desarme, Desmovilización y Reintegración en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC.	314
III. Retos en seguridad de cara al pos-acuerdo.....	320

IV. Conclusiones.....	325
Referencias	327

XV. EL ESTADO Y EL CRIMEN ORGANIZADO: EL SALVADOR ENTRE LA TREGUA DE LAS PANDILLAS Y EL PLAN DE CONTROL TERRITORIAL.. 332

Dusan Praj

Kenia Liset Hernández Hernández

Jorge Andrés Acosta Strobel

I. Introducción	332
II. Metodología	336
III. Resultados y discusión.....	337
IV. Los proyectos de seguridad ciudadana 2015-2019	342
V. Iniciativas internacionales de El Salvador contra el crimen organizado ..	346
VI. Conclusiones.....	352
Referencias	354

XVI. LOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ 2008-2018

Carlos F. Timaná Kure

I. Introducción	366
II. Enfoques en materia de seguridad	366
III. Contexto institucional de la seguridad en el Perú	368
IV. El sistema nacional de seguridad ciudadana.....	369
V. Los planes nacionales de seguridad en el Perú (2008-2018)	370
VI. La planeación estratégica en los planes	373
VII. Las variables analizadas en los planes de seguridad.....	375
VIII. Los enfoques presentes en los planes de seguridad	377
IX. Conclusiones.....	381
Referencias	383

XVII. POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD: CUESTIONES EN TORNO AL
TRATAMIENTO DEL DELITO EN EL CÓDIGO PENAL PERUANO 385

Percy Vladimiro Bedoya Perales

I. Introducción	385
II. Derecho penal y Política Criminal	386
III. Algunos apuntes sobre la expansión del Derecho penal.....	388
IV. Política criminal y Seguridad en el ordenamiento jurídico-penal peruano: Dilemas del recurso exagerado hacia el Derecho penal	390
V. Derecho penal y disuasión delictiva: ¿Por qué el Derecho penal no sirve para disuadir de cometer delitos?	396
VI. Conclusiones.....	398
Referencias	400

XVIII. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER UN PROBLEMA DE SEGURIDAD
PÚBLICA EN EL PERÚ..... 402

Gabriela Carpio Valderrama

I. Aspectos Generales	402
II. La violencia contra las mujeres: Una cuestión de seguridad	408
III. La mujer y los grupos vulnerables.	412
Referencias	414

ACERCA DE LOS AUTORES..... 416

AGRADECIMIENTOS 426 |



Esta obra reúne una serie de temas con distintos enfoques encaminados a dar respuesta a los problemas de seguridad pública que comparten algunas de las naciones de América Latina y que desde la óptica de los autores reunidos por motivo de una colaboración interinstitucional, presentan ideas encaminadas a lograr esclarecer algunas de las fallas que van desde el marco jurídico, que define los modelos y estructuras que dan soporte a la seguridad pública en los países de México, Colombia, Perú y El Salvador.

Así también, permite vislumbrar una mirada hacia la búsqueda de una solución a esta problemática que en común guardan para encontrar un modelo eficaz y eficiente, así como una estrategia de corresponsabilidad social con sentido de comunidad en materia de seguridad pública.

