

Recomendación general 2/2018
Queja 7335/2017/II y sus acumuladas
7336/2017, 7336/2017, 8785/2017 a la 8826/2017,
y acta de investigación 28/2017
Guadalajara, Jalisco, 13 de marzo de 2018

**Sobre el derecho a la seguridad ciudadana
y los derechos humanos de las
comunidades universitarias de Jalisco**

Gobernador constitucional del Estado, Congreso del Estado de Jalisco, fiscal general del Estado, presidente del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, administrador de la Agencia Metropolitana de Seguridad, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, director general del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, así como a las personas titulares de los gobiernos municipales de El Salto, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el párrafo tercero de su artículo primero, que 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, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, en la resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹ se reconoce que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, son los pilares del Sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos, que se encuentran vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros.

¹ Documento final de la Cumbre Mundial 2005, Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 14–16 de septiembre de 2005, puntos 9 y 143.

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ), en la fracción IV del artículo 10, prevé que la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), podrá iniciar de oficio o a petición de parte investigaciones por violaciones de derechos humanos y podrá promover ante las autoridades competentes cambios y modificaciones al sistema jurídico estatal o municipal o de práctica administrativa, que redunden en una mejor protección y defensa de los derechos humanos.

Finalmente, los artículos 7º, fracciones X y XXIV; y 28, fracciones I y XX, de la Ley de la CEDHJ, ratifican las facultades antes citadas, así como también otorgan la atribución de proponer acciones, en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México. Todo lo anterior, con el fin de lograr una mejor protección y defensa de los derechos humanos.

El motivo de la presente investigación fue la información difundida en medios de comunicación, en las voces de la comunidad estudiantil y de organismos de la sociedad civil, a través de los cuales se da a conocer a la opinión pública una serie de hechos que constituyen violaciones de derechos fundamentales, principalmente los derechos a la vida, a la seguridad, a la paz, a la integridad y seguridad personal, así como a la propiedad, entre otros que se encuentran reconocidos en el orden jurídico mexicano, tanto en la CPEUM, como en diversos instrumentos internacionales.

En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracciones I y III de su Reglamento Interior, se expide la presente Recomendación general, bajo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) ha observado con preocupación cómo en los últimos años ha ido en incremento el índice de inseguridad en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), donde la comunidad universitaria y la sociedad civil se han visto afectados

en su vida, en la paz, en su integridad física y psicológica, en su patrimonio, así como en su sano desarrollo, como consecuencia de los actos delictivos que han sufrido. Paralelo a esta investigación se pudo apreciar que los elementos de policía, encargados de las tareas de proteger y hacer respetar los derechos de estos sectores sociales, además de tener bajo su responsabilidad mantener el orden y la tranquilidad pública en el estado, también sufren injusticias en sus derechos.

Desde el inicio del año pasado, la CEDHJ ha recabado diversas notas periodísticas relativas al fenómeno de inseguridad que subsiste en el AMG, donde diversos medios de comunicación han resaltado el incremento de los delitos de alto impacto como lo son: homicidios dolosos e imprudenciales, extorsiones, así como robos con violencia.

Algunas muestras de estos eventos son las siguientes:

* La investigación publicada en el diario *Milenio*, bajo la voz: “Encabezan GDL y Tlajo tasa delictiva en el AMG”,² donde se describió el índice de delitos denunciados en los municipios con registro en el Sistema Nacional de Seguridad Pública durante 2016, que destacó los robos a casa habitación, negocios, vehículos, transeúntes, hidrocarburos, bancos y empresas de traslado de valores, como los principales delitos denunciados en estos municipios.

* Nota aparecida en el diario *El Occidental*, titulada: “Más de dos mil delitos en sólo 31 días en GDL”,³ donde se detalló que en enero de 2017 solo en Guadalajara, se cometieron 67.6 delitos diarios, entre ellos ocho robos de autos cada 24 horas. Agrega la nota lo siguiente:

... Son de llamar los delitos patrimoniales con y sin violencia. En Guadalajara, hombres armados, algunos de ellos en grupo, con armas de fuego, consumaron 11 robos a casa habitación, 78 a negocios, 132 a autos, dos a vehículos de transporte, 74 a persona y 45 más considerados como otros...

² Miguel Ángel Puértolas (9 de enero de 2017), “Encabezan GDL y Tlajo tasa delictiva en el AMG”. *Milenio*, p. 7.

³ Víctor Manuel Chávez Ogazón (6 de marzo de 2017), “Más de dos mil delitos en sólo 31 días en GDL”. *El Occidental*.

* En *Notisistema.com* se publicó la nota: “Cierra febrero con 69 homicidios en la ZMG, 8% más que en 2016”.⁴

* Nota periodística publicada en el diario *El Occidental*, bajo el título: “Aquí el asalto es el pan de cada día”,⁵ donde se realizó una investigación entre los usuarios del transporte público, quienes exigieron mayor presencia de policías para combatir la delincuencia en la zona del Álamo y carretera a Chapala.

* Nota periodística aparecida en el diario *Milenio*, bajo la voz: “Inseguridad en la Americana”,⁶ en la que diversos vecinos de esta colonia denunciaron el incremento de la inseguridad debido a los asaltos, desmantelamiento de autos, “motoladrones” y robo a casa habitación.

* Nota periodística publicada en el diario *El Informador*, bajo el rubro: “Exhiben errores del programa para la prevención del delito”.⁷ Esta investigación indica que, tras un estudio en Oblatos, reveló fallas en el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred).

* Nota periodística aparecida en el diario *El Informador*, bajo el tema: “Agencia prepara laboratorio para estrategias contra la inseguridad”,⁸ de la que puede advertirse que el director de la Agencia Metropolitana de Seguridad informó la creación del laboratorio de políticas públicas donde se analizarán las propuestas para combatir la delincuencia en la ciudad. Destacó las paradas del camión como espacios vulnerables a la delincuencia, debido a la falta de iluminación.

* Nota periodística publicada en el diario *Milenio*, con el rubro: “Se dispara 60% el robo de autos en el estado”,⁹ donde se indicó que desde 2009 el alza ha sido del 120 por ciento, según lo informado por la Asociación Mexicana de

⁴ José Luis Escamilla (7 de marzo de 2017), “Cierra febrero con 69 homicidios en la ZMG, 8% más que en 2016”. *Notisistema.com*.

⁵ El Tema (3 de abril de 2017), “Aquí el asalto es el pan de cada día”. *El Occidental*, p. 2A.

⁶ Perla Gómez (4 de abril de 2017), “Inseguridad en la Americana”. *Milenio*, p. 8.

⁷ El Tema (25 de abril de 2017), “Exhiben errores del programa para la prevención del delito”. *El Informador*, p. 2A.

⁸ El Tema (27 de abril de 2017). “Agencia prepara laboratorio para estrategias contra la inseguridad”. *El Informador*, p. 2A.

⁹ Agustín Del Castillo (10 de mayo de 2017). “Se dispara 60% el robo de autos en el estado”. *Milenio*, p.14.

Instituciones de Seguros, y las cifras de Jalisco ya superan a las de Ciudad de México.

* Nota periodística publicada en el diario *Mural*, bajo el rubro: “Repunta la inseguridad: seis de cada 10 tapatíos viven con temor”.¹⁰ En esta investigación se dieron a conocer los resultados de la Encuesta de Percepción de los tapatíos sobre la calidad de vida, hecha por el Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos.

* Nota periodística aparecida en el diario *Milenio*, bajo la voz: “El hijo secuestrado, la principal extorsión”,¹¹ donde se indicó que el Consejo Ciudadano de Seguridad y Procuración de Justicia del Estado de Jalisco creó una base de datos donde se albergan 197 mil 977 números telefónicos, muchos de ellos con clave lada del estado de Tamaulipas.

* Nota periodística difundida en el diario *Mural*, titulada: “Duplican robos con violencia”,¹² donde se mencionó que, en los primeros meses de 2017, hubo 2603 casos.

* Nota periodística aparecida en el diario *Milenio*, bajo la voz: “En Jalisco, ser víctima de delito cuesta 6,197 pesos”,¹³ donde describió que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, indicó que 42 por ciento de la población evita salir de noche, mientras que 61 por ciento dejó de usar joyas; y los ciudadanos perciben mayor inseguridad al acudir a un cajero automático, según estadísticas del INEGI.

* Nota periodística publicada en el diario *El Occidental*, bajo el índice: “Un joven talentoso, asesinado en la colonia Olímpica por robarle un celular”,¹⁴ donde describió cómo fue privado de su vida la (Victima 1)

¹⁰ Maricarmen Rello (1° de junio de 2017). “Repunta la inseguridad: seis de cada 10 tapatíos viven con temor”. *Mural*, sección El Tema, p. 10.

¹¹ Jorge Martínez (17 de julio de 2017). “El hijo secuestrado, la principal extorsión”. *Milenio*, p. 17.

¹² Enrique Osorio y Noé Magallón (5 de agosto de 2017). “Duplican robos con violencia”. *Mural*, p. 1.

¹³ Jorge Martínez (27 de septiembre de 2017). “En Jalisco, ser víctima de delito cuesta 6,197 pesos”. *Milenio*, p. 10.

¹⁴ Víctor Manuel Chávez Ogazón (30 de agosto de 2017). “Un joven talentoso, asesinado en la colonia Olímpica por robarle un celular”, consultada en: <https://www.eloccidental.com.mx/local/un-joven-talentoso-asesinado-en-la-colonia-olimpica-por-robarle-un-celular>.

* Nota periodística publicada en el diario *El Informador*, con el encabezado: “Repuntan los delitos afuera de las prepas y universidades”,¹⁵ donde se destacó que los robos con violencia y el consumo de sustancias ilícitas son las principales anomalías reportadas por los estudiantes en las inmediaciones de los planteles del AMG.

* Nota periodística aparecida en el periódico *El Diario NTR*, bajo la voz: “Persisten los asaltos en alrededores del CUCBA”, donde la comunidad estudiantil de este centro denunció que han sido víctimas de robos, debido a la falta de vigilancia y patrullaje. Lo anterior, sumado al problema del transporte público que los bajan en zonas riesgosas.¹⁶

Esta CEDHJ, preocupada por la constante incidencia delictiva, emitió los boletines 109/2017¹⁷ y 130/2017¹⁸—este último junto con su Consejo Ciudadano—, mediante los cuales hizo un llamado a las autoridades estatales y municipales para que se garantizara el derecho humano a la seguridad pública, a la integridad personal y patrimonial de todas las personas en Jalisco.

Esta percepción de inseguridad se encuentra respaldada en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017,¹⁹ elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) donde 65.7 por ciento de los jaliscienses se considera inseguro. Este mismo organismo en el documento denominado Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU),²⁰ aplicado a la población de 18 años y más, en zonas urbanas, plasmó que 76 por ciento de la población consideró que vivir en la

¹⁵ El Tema. (21 de agosto de 2017). “Repuntan los delitos afuera de las prepas y universidades”. *El Informador*, p. 2A.

¹⁶ Liliana Razo (18 de febrero de 2018). “Persisten los asaltos en alrededores del CUCBA”, consultado en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=92869.

¹⁷ Consultado en la página http://cedhj.org.mx/bolago2017_109.asp a las 13:35 horas del 27 de noviembre de 2017

¹⁸ Consultado en la página http://cedhj.org.mx/bolago2017_130.asp a las 13:40 horas del 27 de noviembre de 2017

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (26 de septiembre de 2017).

²⁰ http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/ensu/doc/ensu2017_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf, consultada a las 14:10 horas del 14 de noviembre de 2017.

ciudad es inseguro y es mayor al estadísticamente registrado el año anterior. En la ciudad de Guadalajara, esta muestra arrojó los siguientes resultados:

- 70.6 por ciento se sintió inseguro.
- 65.1 por ciento se sintió inseguro en las calles que habitualmente usa.
- 62.6 por ciento escuchó o presencié robos o asaltos en los alrededores de su vivienda.
- 72.5 por ciento identificó a la delincuencia como una problemática de su ciudad.
- 37.4 por ciento consideró que la delincuencia continuará igual de mal, los próximos 12 meses; mientras que 33.7 por ciento consideró que empeorará en el mismo plazo.

En este mismo rubro se encuentra la opinión vertida por la ciudadanía en la Quinta Encuesta Ciudadana sobre Calidad de Vida 2016,²¹ donde se asentó que la percepción de inseguridad creció significativamente. El 42 por ciento afirmó en el año 2014 que vivir en Guadalajara era algo muy inseguro; en 2016, esta percepción creció entre la clase media-baja y baja, para ubicarse en el margen de 60 por ciento al 65 por ciento; mientras tanto, en Zapopan, 59 por ciento de los encuestados expresó sentirse algo inseguro o muy inseguro.

Finalmente, la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) llevó a cabo una Consulta Estudiantil Universitaria,²² donde informó a la opinión pública cómo consideraban los estudiantes de siete Centros Universitarios Temáticos, así como 25 escuelas preparatorias del área metropolitana de la Red Universitaria de Jalisco de la Universidad de Guadalajara, la seguridad alrededor de su plantel. Los resultados en cuanto a los centros universitarios fueron los siguientes:

Centro Universitario	Percepción de la seguridad alrededor de su plantel				
	Excelente	Buena	Regular	Mala	Pésimo
CUCEA	5	27	48	18	2
CUCS	2	5	29	34	30
CUCEI	4	18	33	31	13
CUAAD	3	22	44	24	7
CUCSH	10	21	36	22	12
CUCBA	2	10	42	29	17
CUTONALA	7	17	38	28	9

²¹ Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos. ¿Cómo nos vemos los tapatíos? Encuesta sobre calidad de vida (2016).

²² Federación de Estudiantes Universitarios. Consulta Estudiantil Universitaria (CONESU 2017).

En el nivel de Bachilleratos, se advirtió el siguiente comportamiento:

Preparatoria	Percepción de la seguridad alrededor de su plantel				
	Excelente	Buena	Regular	Malo	Pésimo
1		27	45	16	12
2	22	31	33	14	
3	8	23	40	21	8
4	6	30	42	16	6
5	5	27	46	15	7
6	10	30	44	12	4
7	7	39	40	10	4
8	10	30	44	12	4
9	Se negó a realizar consulta				
10	7	39	40	10	4
11	5	26	45	18	6
12	5	13	38	27	17
13	34	52	13		
14	18	59	20		
15	53	42	2		
16	67	29			
17	32	57	10		
18	44	45	9		
19	42	47	9		
20	43	51	5		
Politécnico	11	46	32	7	4
Vocacional	18	59	20	2	
Tonalá Norte	26	54	18		
Tonalá Centro	13	63	24		

Como puede observarse de este concentrado, es evidente que tanto los alumnos de los centros universitarios temáticos como de las preparatorias 1 a la 12, escuelas Politécnica y Vocacional, consideran la seguridad a los alrededores de sus planteles, en forma mayoritaria, de regular a pésimo.

Este organismo comenzó a conocer oficialmente de estos actos de inseguridad en detrimento de la comunidad estudiantil, así como de la sociedad civil, en los siguientes expedientes:

Acta de investigación 28/2017

1. El 22 de agosto de 2017, la Dirección de Quejas, Orientación y Seguimiento remitió a la Segunda Visitaduría General el acta de investigación

28/2017, que fue iniciada con motivo de la nota periodística publicada en la sección El Tema del diario *El Informador*, bajo la voz: “Repuntan los delitos afuera de las prepas y universidades”.²³

En esta indagatoria se solicitó al fiscal general del Estado, así como a los presidentes municipales de los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, que informaran qué acciones han tomado para inhibir y perseguir los delitos que se presentan fuera de los planteles educativos de la Universidad de Guadalajara en el AMG, quienes en respuesta señalaron:

a) La Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de San Pedro Tlaquepaque cuenta con los siguientes programas:

i. Sector I (grupo DARE), “Aprendiendo a Cuidarte”, que se aplica a 92 escuelas de preescolar, primaria y secundaria.

ii. Sector II “Sendero Seguro”, que se aplica en los alrededores de la preparatoria 16 de la UdeG.

iii. Sectores III, IV y V, vigilancia en los alrededores de los planteles y entrevistas con personal directivo de las escuelas, para conocer inquietudes y necesidades en materia de seguridad.

En el territorio de este municipio se ubican nueve planteles educativos de nivel bachillerato y licenciatura, pertenecientes a la Universidad de Guadalajara.

b) La Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Tlajomulco de Zúñiga informó que en su jurisdicción cuentan con tres planteles escolares de la Universidad de Guadalajara, donde no se han reportado incidencias. No obstante, lo anterior, se realizan de manera recurrente vigilancia en diferentes horarios, con la finalidad de mantener el orden y la seguridad de los estudiantes.

²³ El Tema (21 de agosto de 2017), *op. cit.*

c) La Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá cuenta con el Grupo Policía Escolar, que mantiene comunicación con los coordinadores y oficiales mayores de las preparatorias y centros universitarios de su municipio, con la finalidad de prevenir hechos delictuosos. Asimismo, cuentan con el grupo DARE, que lleva a cabo los programas de Escuela Segura, Atención a Pandillas y Camino Seguro.

d) La Comisaría de Seguridad Pública del Estado, comunicó que realiza patrullaje preventivo, disuasivo y reactivo, a fin de identificar y neutralizar los factores que originan la comisión de un delito, así como también se entrevistan con el personal responsable de seguridad de la propia universidad para identificar los *Senderos Seguros*. Finalmente, se han realizado diversas reuniones para aplicar otras estrategias tendentes a garantizar la tranquilidad e integridad de la población estudiantil y docente de los diferentes planteles educativos de la Universidad de Guadalajara.

e) Por su parte, la Comisaría de la Policía de Guadalajara creó el Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2017, en el cual se describe la ruta de acción y la visión para prevenir la violencia y la delincuencia. Asimismo, desde el 4 de enero de 2016 se ha instaurado el operativo Sendero Universitario Seguro. Finalmente, comunicó que se creó junto con otros municipios, la Agencia Metropolitana de Seguridad, como resultados de la agenda de trabajo llevada cabo con la Red Global de Ciudades Seguras de la ONU.

f) La Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan comunicó que realiza diversos patrullajes en las inmediaciones de los planteles escolares de la Universidad de Guadalajara, donde se aplica el operativo *Sendero seguro*. Asimismo, realiza entrevistas a las autoridades de los planteles de esa casa de estudios con el fin de garantizar y preservar la integridad del personal docente y alumnos. Sumado a lo anterior, se dispone del Escuadrón Ciclo Policía y las Unidades de Policía Escolar y Mujer Segura.

Queja 7335/2017

2. Posteriormente, el 7 de septiembre, los ciudadanos (Quejoso 1),

(Quejoso 2) y (quejoso 3), integrantes de diferentes organizaciones civiles, presentaron ante esta CEDHJ su inconformidad en contra del gobernador del Estado, el fiscal general del Estado, titulares de las dependencias del gobierno estatal y municipal, por la inseguridad y violencia que se vive en el AMG, enunciando que resulta visible que las políticas públicas han resultado ineficientes para garantizar la seguridad de los ciudadanos, causando pérdida de vidas humanas de la sociedad en general y de la comunidad estudiantil en particular, como lo fue recientemente el caso del adolescente (Victima 1), a quien privaron de su vida por robarle su celular. Estos acontecimientos fueron registrados en la queja 7335/2017, que fue turnada a la Cuarta Visitaduría General.

En esta inconformidad se dictaron medidas cautelares dirigidas al secretario General de Gobierno, al fiscal general del Estado, al secretario técnico de la Agencia Metropolitana de Seguridad y a los diputados integrantes del Congreso del Estado, para que en el ámbito de sus competencias dispusieran de las medidas inmediatas de vigilancia, prevención y protección de seguridad pública en el AMG y en su caso, para esos efectos, realizaran una coordinación institucional a fin de optimar de manera más efectiva dichas medidas.

Además de lo anterior, informaran qué operativos, acciones, programas, mecanismos, trabajo preventivo, protocolos y estrategias en materia de seguridad pública han realizado las instituciones para atacar, evitar y erradicar la violencia y delincuencia en los últimos dos años en el AMG, e informaran sus resultados; comunicaran si ha habido coordinación entre las dependencias estatales y municipales para enfrentar este problema social, y también indicaran la distribución del gasto público en materia de seguridad pública. En respuesta indicaron:

a) La Agencia Metropolitana de Seguridad, a través de su administrador general y secretario técnico, comunicó que dicho organismo es de carácter descentralizado intermunicipal y metropolitano, cuyo origen se detalla en un convenio específico de Coordinación y Asociación Metropolitana suscrito el 31 de octubre de 2016. De acuerdo con la cláusula tercera de ese instrumento, el propósito de esa agencia es formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales metropolitanas, así

como realizar estudios y análisis que permitan encontrar los mecanismos de interés público que garanticen el derecho humano a la seguridad a quienes habitan o transitan por el AMG. Precisa dicho documento que esa agencia no tendrá competencia ni funciones sobre la operación policial y mando. En relación con las medidas cautelares, fueron aceptadas, en la esfera de su competencia.

b) La Fiscalía General del Estado, por su parte, también aceptó las medidas cautelares solicitadas.

c) La Secretaría General de Gobierno informó que conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función concurrente a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, asignándose el trabajo preventivo a las policías municipales, quienes se encuentran bajo el mando de sus presidentes municipales, según lo consigna el artículo 115, fracción III, inciso h, y fracción VII de la máxima normativa antes citada. Informó que la seguridad pública es una de las prioridades de esa administración estatal, según lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. Con el objeto de coordinar los esfuerzos con los municipios del AMG, se firmó un convenio mediante el cual se creó la Agencia Metropolitana de Seguridad. Asimismo, el 17 de septiembre de 2017, el titular del Poder Ejecutivo, en compañía de los alcaldes del AMG, anunciaron la puesta en marcha de la Estrategia Metropolitana de Seguridad, la cual establece cuatro líneas de acción centradas en reducir los índices delictivos, consistentes en:

Primera acción	A partir del 18 de septiembre del año en curso, se reforzó la vigilancia y el patrullaje en 23 puntos del área metropolitana, considerados de mayor incidencia delictiva.
Segunda acción	Homologación salarial para elementos policiales municipales, capacitación, contratación de nuevos elementos y ministerios públicos.
Tercera acción	Unificación de horarios de cierre de bares y centros nocturnos.
Cuarta acción	Habilitación de una red comunitaria, que ayude a vigilar y denunciar la comisión de delitos.

d) La LXI Legislatura del Congreso del Estado, a través de su presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, informó que giró oficio al Instituto de

Investigación y Estudios Legislativos para que, con carácter urgente, realice un estudio sobre la legislación estatal en materia de seguridad pública, los protocolos de seguridad pública y sobre la distribución del gasto público en ese rubro.

Queja 7336/2017

3. De la misma manera, se recibió la inconformidad que impulsó Jesús Arturo Medina Varela, presidente de la FEU, con motivo del clima de inseguridad y violencia que vive la comunidad estudiantil, donde evidenció la serie de incidencias que se han presentado en los planteles escolares y que, dicho sea de paso, involucró el fallecimiento de la (Victima 1), por robarle su celular. A esta inconformidad se le asignó el número 7336/2017 y se turnó a la Cuarta Visitaduría General.

En el trámite de esta queja se dictaron medidas cautelares al secretario general de Gobierno, al fiscal general del Estado, a la fiscal central del Estado, al comisario de Seguridad Pública del Estado, al secretario técnico de la Agencia Metropolitana de Seguridad, al presidente municipal de Guadalajara, al comisario de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara, al presidente Municipal de Zapopan, al comisario general de Seguridad Pública de Zapopan, a la presidenta municipal de San Pedro Tlaquepaque, al comisario de la Policía Preventiva Municipal de San Pedro Tlaquepaque, al presidente municipal de Tonalá así como al comisario de Seguridad Pública Municipal de Tonalá, para que en el ámbito de sus competencias dispusieran las medidas de vigilancia, prevención y protección de seguridad pública en zonas sensibles aledañas y circunvecinas a los centros universitarios y planteles escolares de la Universidad de Guadalajara en el AMG, y en su caso, realizaran una coordinación interinstitucional a fin de optimizar de manera más efectiva dichas medidas.

Sumado a lo anterior, se les solicitó a las mismas autoridades que informaran qué operativos, acciones, programas, mecanismos, trabajo preventivo y estrategias en materia de seguridad pública han realizado las instituciones para atacar, evitar y erradicar la violencia y delincuencia, en los últimos dos años se ha desbordado en contra de los estudiantes de la

Universidad de Guadalajara y otras universidades, escuelas, colegios y de la ciudadanía en general, e informaran sus resultados; comunicaran, si ha habido coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales para enfrentar este problema social, así como indicaran si han realizado ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado o de la Federación la gestión y el trámite respectivo a favor del finado estudiante menor de edad Francisco Álvarez Quezada y su familia, como víctimas directas e indirectas, para que sea reparado el daño integral por su fallecimiento, de conformidad con la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado y los Tratados Internacionales aplicables al caso concreto. Las autoridades estatales y municipales por su parte, informaron lo siguiente:

a) La Secretaría General de Gobierno, la Agencia Metropolitana de Seguridad y la Fiscalía General del Estado, se pronunciaron en similares términos a los referidos en la inconformidad 7335/2017.

b) La presidenta municipal así como el comisario de Seguridad Pública Municipal de San Pedro Tlaquepaque, aceptaron las medidas cautelares solicitadas y refrendaron su compromiso de mantener el orden público y la tranquilidad de la comunidad, mediante acciones inmediatas de vigilancia, prevención y protección de las zonas sensibles aledañas a las instituciones educativas en general, informaron de los operativos que tienen desplegados —citados en el acta de investigación 28/2017— y agregaron que mantienen comunicación constante con diversas dependencias para llevar a cabo acciones de coordinación y elaboración de nuevas estrategias y tecnologías para la prevención y combate de la violencia y la delincuencia.

c) El presidente municipal, así como la Comisaría de la Policía Municipal de Guadalajara, aceptó las medidas cautelares y giró las órdenes inherentes para dar cumplimiento. Asimismo, la Comisaría informó que brindan seguridad y vigilancia en los alrededores de los centros escolares que se ubican en su territorio, a través de distintas acciones, programas, mecanismos, trabajo preventivo y estrategias en materia de seguridad y prevención de manera coordinada con otras corporaciones, las cuales coinciden con las ya informadas por dicha dependencia en la respuesta que obra en el acta de investigación 28/2017.

d) La Comisaría de Seguridad Pública del Estado y la Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan aceptaron las medidas cautelares y se pronunciaron de manera similar a lo señalado en sus informes rendidos en el acta de investigación 28/2017.

e) La Comisaría de Seguridad Pública Municipal de Tonalá aceptó las medidas cautelares.

Quejas 8785/2017 a la 8826/2017

4. Finalmente, se recibieron las quejas de (Quejoso 3) y 41 personas más, por la presunta violación del derecho humano a la paz, derivado de la ineficiente estrategia de seguridad que se ha visto en la AMG. Estas inconformidades fueron registradas con los números antes señalados.

Acumulación

5. En apego a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley que rige a este Organismo, en uso del principio de concentración se determinó acumular los expedientes 7336/2017, 8785/2017 a la 8826/2017 y el acta de investigación 28/2017 al diverso 7335/2017, mediante acuerdo del pasado 17 de octubre de 2017 y 22 de enero de 2018, toda vez que se encuentran involucradas las mismas autoridades y los patrones de transgresión provienen de las mismas fuentes, remitiéndose los autos a la Segunda Visitaduría General para que continuara con la integración.

En este orden de ideas, se solicitó al fiscal general del Estado, al administrador general de la Agencia Metropolitana de Seguridad, así como a los comisarios de Seguridad Pública de los municipios de El Salto, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan, que rindieran un informe complementario relativo al tema de la inseguridad. Asimismo, se solicitó al coordinador de Seguridad Universitaria de la Universidad de Guadalajara, que brindara, en vía de colaboración y auxilio, un informe respecto de la cantidad de reportes por

hechos delictuosos con que cuentan, y que comunicara si tenían detectados cruceros o senderos de mayor incidencia.

Las autoridades involucradas señalaron:

a) La Fiscalía General del Estado ratificó los informes rendidos con anterioridad. Asimismo, informó que dentro de la carpeta de investigación que se inició por el homicidio doloso de (Victima 1), se solicitó al Centro de Atención y Protección a Ofendidos, Víctimas y Testigos de dicha dependencia, al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, así como a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, el apoyo integral para las víctimas directas e indirectas.

b) La Comisaría de la Policía de Guadalajara, así como la Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan, ratificaron la información proveída en el acta de investigación 28/2017, así como en la queja 7335/2017.

c) El administrador general de la Agencia Metropolitana de Seguridad se pronunció en los términos ya señalados en las investigaciones citadas con antelación. Y en relación al Laboratorio para la Ciudad de Políticas de Seguridad, comunicó que se instaló formalmente el pasado 17 de julio de 2017 y que se integró por representantes del sector público, académico, privado y sociedad civil, quienes participarán en la formulación, desarrollo y seguimiento de políticas públicas para la ciudad en materia de seguridad, que impactará no solo a la población estudiantil, sino a los habitantes del AMG.

d) Por su parte, la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de San Pedro Tlaquepaque informó que, para garantizar la seguridad y la integridad física de los estudiantes de los diferentes campus de la Universidad de Guadalajara, todo el personal de vigilancia y patrullaje, tiene órdenes precisas de intensificar y fortalecer los recorridos asignados, poniendo mayor énfasis en aquellas zonas de más incidencia delictiva o de problemática social detectada.

e) La Comisaría de la Policía Preventiva de Tlajomulco de Zúñiga informó

que la creación del Gabinete Municipal Multidisciplinario para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se encuentra en pláticas con las instancias competentes para su desarrollo. Ese municipio ha informado sobre las acciones y estrategias para combatir la comisión de actos que dañan el patrimonio, alteran la tranquilidad e integridad de la población estudiantil y docente de los diferentes planteles educativos de la Universidad de Guadalajara, donde no se han reportado incidentes en lo que va de 2017.

f) El coordinador de Seguridad Universitaria de la Universidad de Guadalajara remitió la tabla comparativa de incidencias delictivas, así como los planos georreferenciados de los planteles donde se tiene mayor incidencia delictiva en contra de la comunidad universitaria, destacando el Área del Tecnológico, así como las preparatorias números 2, 3, 4, 6, 7, 9, 14, 16 y 20.

5.1. Personal de la Segunda Visitaduría General de este organismo, llevó a cabo en preparatorias y centros universitarios de la Universidad de Guadalajara del AMG, la aplicación de cuestionarios para conocer y captar el sentir de sus estudiantes respecto del tema de inseguridad que viven a diario.

El cuestionario que se aplicó a dichos planteles escolares fue el siguiente:

Nivel estudios _____
 Grupo vulnerable _____ Edad _____ Sexo: Mujer Hombre
 Preparatoria o Centro Universitario _____

SUS RESPUESTAS SERÁN CONFIDENCIALES. POR FAVOR, RESPONDA EL SIGUIENTE CUESTIONARIO:

1. ¿Con qué frecuencia se han presentado casos de robo de pertenencias de estudiantes dentro de la escuela?			
Muy Frecuentemente	Frecuentemente	Poco frecuente	Nunca

2. ¿Con qué frecuencia se han presentado casos de robo de pertenencias de estudiantes en el exterior de las instalaciones de tu escuela?			
Muy Frecuentemente	Frecuentemente	Poco frecuente	Nunca

3. ¿Has escuchado hablar del programa “Sendero Seguro”?			
---	--	--	--

	SI	NO
--	-----------	-----------

3.1. En caso positivo ¿en qué consiste?

4. ¿Con qué frecuencia la vigilancia policial en el entorno escolar, realiza sus rondines?			
Muy Frecuentemente	Frecuentemente	Poco frecuente	Nunca

5. ¿Has sido víctima de algún robo en el interior de las instalaciones de tu escuela?	
SÍ	NO

5.1. En caso positivo ¿cuántas veces y qué te robaron?

6. ¿Has sido víctima de algún robo en el exterior de las instalaciones de tu escuela?	
SI	NO

6.1. En caso positivo ¿cuántas veces y qué te robaron?

7. ¿Has sido víctima de algún robo en el transporte público?	
SI	NO

7.1. En caso positivo ¿cuántas veces y qué te robaron?

8. ¿Has denunciado dicho evento delictivo?	
SI	NO

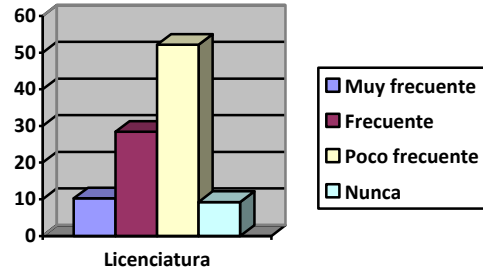
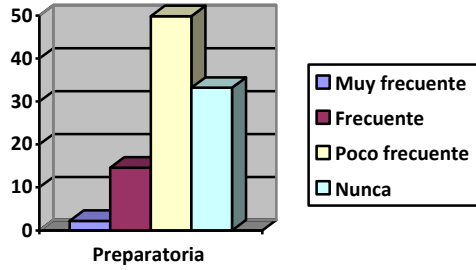
8.1. En caso negativo ¿por qué causa no denunciaste?

9. ¿Qué propuestas realizarías a las autoridades en materia de seguridad pública para mejorar tu entorno?

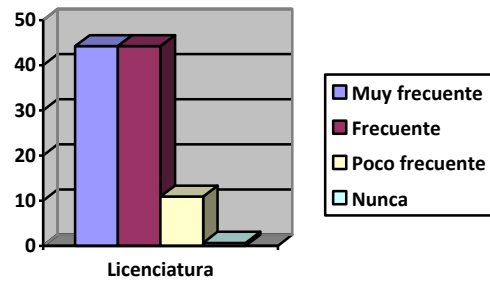
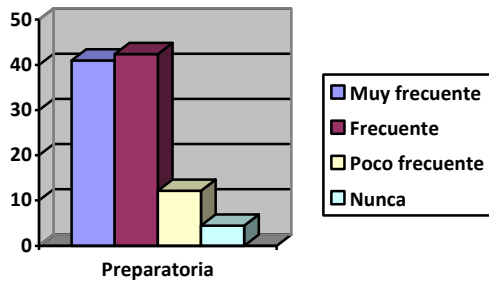
Los resultados de esta encuesta fueron los siguientes:

Del total de estudiantes del nivel preparatoria entrevistados, 48.51 por ciento fueron hombres y 51.48 por ciento mujeres; mientras que en el nivel licenciatura, el 45.08 por ciento fueron hombres y 54.91 por ciento mujeres.

Estudiantes mencionaron que la frecuencia con que se han presentado el robo de pertenencias dentro de sus planteles es:

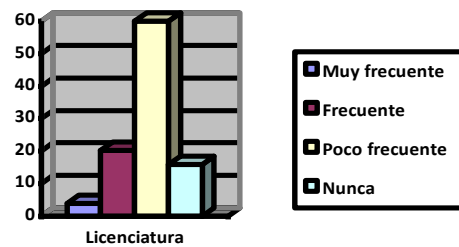
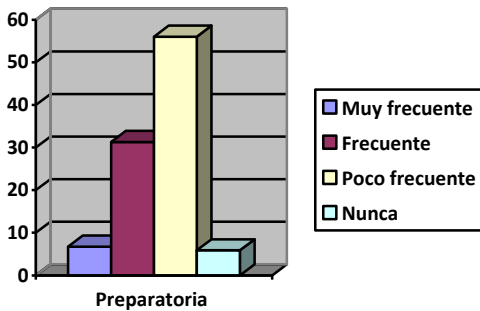


Informaron que, en el exterior de sus planteles, la frecuencia del robo de sus pertenencias es:



El 97.58 por ciento del total de estudiantes de ambos niveles, no han escuchado hablar del programa “Sendero Seguro”.

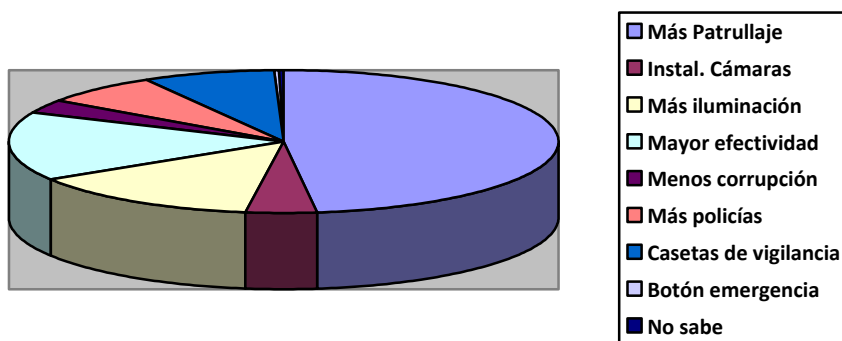
La frecuencia con que se realizan los rondines de patrullaje en el entorno escolar es:



Sólo 6.42 por ciento del estudiantado de ambos niveles ha sido víctima de robo en el interior de las instalaciones de sus escuelas. Mientras que, en el exterior de éstas, 16.51 por ciento fueron víctimas de robo. Los objetos sustraídos fueron: 69.78 por ciento mencionó que sus teléfonos celulares; 22.30 por ciento refirió que dinero; mientras que 7.91 por ciento otras pertenencias.

Asimismo, sólo el 13.20 por ciento de estudiantes refirió haber sido víctima de robo en el transporte público. En cuanto a las pertenencias que les fueron sustraídas en dicho medio fueron: 47.36 por ciento dijo que teléfonos celulares; 46.3 por ciento, dinero y 6.31 por ciento mencionó que otros objetos. En general, pudo advertirse que 75 por ciento de los estudiantes no presentó denuncia por dichos robos.

Finalmente, los estudiantes propusieron como medidas para mejorar la seguridad pública en su entorno las siguientes:



Derivado de estas acciones, se documentó que en los alrededores de la preparatoria 4 de esa casa de estudios subsistían los siguientes problemas de inseguridad y que merecían una atención urgente, los cuales consisten en:

* Deficiente iluminación en las calles aledañas, sobre todo en las rúas que conducen hacia las avenidas González Gallo y doctor Roberto Michel, ya que resultan ser los senderos por donde regularmente transitan los estudiantes para tomar el transporte público.

* Deficiente patrullaje en las calles aledañas, señalando como puntos de mayor incidencia las paradas de los camiones donde regularmente abordan el transporte público.

* Se señalaron como focos rojos de robos: el parque del Rosario, que se ubica en la confluencia de las calles Río Ometepepec, Río Zula, Río Independencia y Río Hondo, así como la explanada de la colonia Atlas, que se ubica en el cruce de las calles Río Lagos, Río La Barca y Río Mascota.

* Pidieron que el elemento policiaco que se encuentra en la cabina que se ubica en el exterior de esa preparatoria realizara rondines por el exterior de ese inmueble, ya que no lo hace; argumentaron que recientemente asaltaron a un joven a unos metros de esa cabina.

Por estas circunstancias se solicitaron las medidas cautelares 101/2017/II, dirigidas a las siguientes autoridades:

Al coordinador general de Servicios Municipales del Ayuntamiento de Guadalajara:

Primero. Gire instrucciones a quien corresponda para que se lleve a cabo durante el turno nocturno, una verificación de todo el sistema de iluminación existente en las calles aledañas a la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, poniendo mayor atención en aquéllas que llevan hacia las avenidas González Gallo y doctor Roberto Michel; el parque del Rosario, que se ubica en la confluencia de las calles Río Ometepepec, Río Zula, Río Independencia y Río Hondo, así como la explanada de la colonia Atlas, que se ubica en el cruce de las calles Río Lagos, Río La Barca y Río Mascota; y en los lugares donde se ubiquen las paradas de camiones. De existir espacios donde persista la oscuridad, se analice la instalación de nuevas luminarias o bien, el reemplazo por otras que permitan una mejor luminosidad.

Segundo. Gire instrucciones a quien corresponda, para que lleven a cabo un programa de poda de aquellos árboles que impidan la debida iluminación de las calles aledañas a la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, poniendo mayor atención en aquéllas que llevan hacia las avenidas González Gallo y doctor Roberto Michel; el parque del Rosario, que se ubica en la confluencia de las calles Río Ometepepec, Río Zula, Río Independencia y Río Hondo, así como la explanada de la colonia Atlas, que se ubica en el cruce de las calles Río Lagos, Río La Barca y Río Mascota; y en los lugares donde se ubiquen las paradas de

camiones.

Tercero. Que se establezca en su jurisdicción, un programa permanente en los alrededores de las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara en la Zona Metropolitana, donde se analice la efectividad del sistema de iluminación existente, considerando en caso de que así se requiera, la instalación de nuevas luminarias o bien, el reemplazo por otras que permitan una mejor luminosidad.

Cuarta. Que se establezca en su jurisdicción, un programa permanente en los alrededores de las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara en la Zona Metropolitana, donde se verifique y analice la procedencia de la poda de aquellos árboles que impidan una debida luminosidad de sus calles.

Al comisario general de la Policía Preventiva de Guadalajara:

Única. Gire instrucciones a quien corresponda para que se intensifiquen los patrullajes en los alrededores de la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, poniendo mayor atención en aquéllas que llevan hacia las avenidas González Gallo y Doctor Roberto Michel; el parque del Rosario, que se ubica en la confluencia de las calles Río Ometepepec, Río Zula, Río Independencia y Río Hondo, así como la explanada de la colonia Atlas, que se ubica en el cruce de las calles Río Lagos, Río La Barca y Río Mascota; y en los lugares donde se ubiquen las paradas de camiones.

Al comisionado de Seguridad Pública del Estado:

Primera. Instruya al personal que se encuentra de guardia en la cabina que se ubica en el exterior de la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, para que realice rondines en el exterior de ese inmueble, pues varios estudiantes argumentaron que no sale y hace unos días asaltaron a un joven a escasos metros de dicha cabina.

Segunda. Gire instrucciones a quien corresponda para que en coordinación con su homóloga municipal, se intensifiquen los patrullajes en los alrededores de la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, poniendo mayor atención en aquéllas que llevan hacia las avenidas González Gallo y doctor Roberto Michel; el parque del Rosario, que se ubica en la confluencia de las calles Río Ometepepec, Río Zula, Río Independencia y Río Hondo, así como la explanada de la colonia Atlas, que se ubica en el cruce de las calles Río Lagos, Río La Barca y Río Mascota; y en los lugares donde se ubiquen las paradas de camiones.

Las medidas cautelares fueron aceptadas por las autoridades antes citadas.

Finalmente, derivado de la nota periodística aparecida el 18 de febrero del año en curso, en *El Diario NTR*, bajo la voz: “Persisten los asaltos en alrededores del CUCBA”, este organismo, preocupado por la seguridad de las y los estudiantes que diariamente ingresan y egresan de dicho centro, solicitó las medidas cautelares 15/2018/II a las siguientes autoridades:

Al licenciado Raúl Alejandro Velázquez Ruiz, comisionado de Seguridad Pública del Estado:

Única. Gire instrucciones a quien corresponda para que se intensifiquen los patrullajes en los alrededores del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara, ubicada en Camino Ramón Padilla Sánchez número 2100, en Nextipac del municipio de Zapopan, con la finalidad de garantizar la seguridad de los estudiantes que ingresan y egresan de dicho centro de manera segura.

Al maestro Roberto Alarcón Estrada, comisario general de Seguridad Pública del municipio de Zapopan:

Única. Gire instrucciones a quien corresponda para que se intensifiquen los patrullajes en los alrededores del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara, ubicada en Camino Ramón Padilla Sánchez número 2100, en Nextipac del municipio de Zapopan, con la finalidad de garantizar la seguridad de los estudiantes que ingresan y egresan de dicho centro de manera segura.

Al director general del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

Único. Se valore revisar y ampliar los derroteros de las rutas de transporte 170 B y 629 - La Venta, con el fin de que acerquen más a los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara a sus instalaciones y de esta manera, se evite que tengan que transitar por senderos inseguros que los expongan a la delincuencia.

En respuesta a estas medidas, tanto el Comisionado de Seguridad Pública del Estado como el Comisario General de Seguridad Pública de Zapopan,

aceptaron las medidas cautelares.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Como ha podido advertirse de los antecedentes citados previamente, es innegable el incremento de la inseguridad pública en el AMG, lo que afecta cotidianamente la vida, la paz, la integridad física y psicológica, el patrimonio así como el sano de desarrollo de la sociedad civil y de la comunidad estudiantil, circunstancias que pudieran atribuirse a la expansión de la delincuencia, la impunidad, la ausencia de una cultura de denuncia y cuando ésta se realiza, la falta de eficacia de las autoridades encargadas de velar por la protección de las víctimas del delito, como lo demandan la CPEUM y su homóloga estatal, así como la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención a Víctimas del Delito del Estado.

El concepto de seguridad emana del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “*se*” que quiere decir sin y “*cura*”, que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior debe traducirse en “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”.²⁴ La seguridad es una de las exigencias más sentidas de la sociedad civil y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Estado.

La seguridad es un derecho humano de naturaleza social, que se encuentra contenido en el artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, dicho sea de paso, es el fundamento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual establece como ejes principales: la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. Asimismo, se establece que 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 la Carta Magna.

La seguridad pública es una responsabilidad indelegable del Estado, que tiene

²⁴ Verónica Guadalupe Valencia Ramírez, “La seguridad pública como un derecho humano”, Quinto Certamen de ensayo sobre derechos humanos”, LIV Legislatura del Estado de México y Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Primera edición, julio 2002, p. 8.

como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo cual se encuentra estipulado en el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el concierto internacional, las Naciones Unidas, a través de su Programa para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat),²⁵ han abordado el tema de la seguridad desde una perspectiva más amplia. En función de ello surge el programa Ciudades más Seguras, cuyo objetivo es desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y de ese modo contribuir al establecimiento de una cultura de prevención.

En este programa se estableció que la criminalidad es: “... el resultado no sólo de una sociedad desigual y exclusiva, sino también de una falta de control institucional y social. Una planificación urbana inadecuada y la exclusión fomentan el crimen y la violencia...”²⁶

La discusión sobre el tema de seguridad ha despertado el interés por otros términos análogos que se encuentran interrelacionados, como lo son: la seguridad humana y la seguridad ciudadana entre otros.

El concepto de “seguridad humana” surge por primera vez en el informe anual de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),²⁷ capítulo 2, denominado: “Nuevas dimensiones de la seguridad

²⁵ UN-Hábitat fue fruto de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrado en Vancouver, Canadá, en 1976, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, se encarga de la coordinación y armonización de las actividades de los asentamientos humanos. En la Segunda Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrado en Estambul, Turquía en junio de 1996, los gobiernos aceptaron la Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul, comprometiéndose a trabajar para lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y de un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. Cinco años después, en junio de 2001, la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, refrendado por la Asamblea General, otorgó a la organización, denominada en aquel momento Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la responsabilidad de apoyar la puesta en práctica de la Agenda Hábitat. En 2002, la Asamblea General convirtió a la organización en un programa propio de las Naciones Unidas y lo bautizó UN-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos).

²⁶ Ídem.

²⁷ Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Edit. Fondo de Cultura Económica, SA de CV, edición en español 1994.

humana”, donde se destacaron cuatro características básicas de la seguridad humana, que son: universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en las personas y mejor garantizada mediante la prevención temprana, y con siete ámbitos relacionados: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.

En este mismo rubro, en el párrafo 143 de la Resolución 60/1 aprobada por la Asamblea General,²⁸ estableció lo siguiente:

Seguridad humana 143. Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano...

La seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos más eficaces, eficientes y orientados a la prevención. El marco de protección y empoderamiento de la seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpezcan el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos.

La suma de estos esfuerzos por mejorar la situación de la seguridad humana se ve reflejada en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat,²⁹ donde los jefes de Estado y de Gobierno y las delegaciones oficiales de los países reunidos, en el punto 4, se pronunciaron por mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, luchar contra el deterioro de las condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas, prestando atención prioritaria a las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la

²⁸ Resolución 60/1 del 24 de octubre de 2005, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 143 del documento final, octava sesión plenaria (16 de septiembre de 2005).

²⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), 18ª Sesión Plenaria, Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996.

ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

Por su parte, la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.³⁰

La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia cuidadosa y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Los Estados participantes reconocieron además en el punto 8 del Programa Hábitat, que las dificultades a que se enfrentan las ciudades y los pueblos son la escasez de recursos financieros, la falta de oportunidades de empleo, el aumento de personas sin hogar y de asentamientos precaristas; el incremento de la pobreza y el desequilibrio entre ricos y pobres; el aumento de la inseguridad y de los índices de delincuencia. Y en el punto 25 de dicho instrumento, mencionaron que las violaciones de derechos humanos, los desequilibrios económicos, la pobreza, la delincuencia organizada, la corrupción, entre otros, son destructivos para los asentamientos humanos, por lo que deben ser denunciados y desalentados por todos.

Finalmente, en el punto 123 del programa ya referido, se citó lo siguiente:

123. Para prevenir, reducir y eliminar la violencia y la delincuencia, los gobiernos a los niveles apropiados, especialmente a nivel local y en colaboración con todas las partes interesadas, deben:

³⁰ Sinopsis: Seguridad Ciudadana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Nueva York, NY, 30 enero 2013.

- a) diseñar, crear y mantener asentamientos humanos habitables en los que se fomente la utilización de los espacios públicos como centros de vida comunitaria, de modo que no se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas;
- b) sensibilizar a la opinión al respecto e impartir educación, en un esfuerzo por mitigar el delito y la violencia y reforzar la sociedad;
- c) fomentar la prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social y la búsqueda de formas de ayudar a las comunidades a hacer frente a los factores subyacentes que menoscaban la seguridad ciudadana y propician la delincuencia, por ejemplo, haciendo frente a problemas críticos como la pobreza, la desigualdad, las tensiones familiares, el desempleo, la falta de oportunidades de educación y de trabajo y la inexistencia de atención de salud, comprendidos los servicios de salud mental;
- d) alentar a los jóvenes y a los niños, en particular a los niños de la calle, a convertirse en partes interesadas en su propio futuro y en el de su comunidad por medio de la educación, el esparcimiento y la capacitación y el asesoramiento para obtener empleo, actividades que puedan atraer inversiones del sector privado y el apoyo de organizaciones sin fines de lucro;
- e) incrementar la seguridad de la mujer en la comunidad, teniendo en cuenta en las políticas y los programas de prevención de la delincuencia las necesidades de uno y otro sexo; ello puede lograrse procurando que los encargados de aplicar esas políticas conozcan y comprendan mejor las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer;
- f) establecer programas encaminados a perfeccionar las aptitudes de los líderes locales en materia de formación de grupos, solución de conflictos e intervenciones;
- g) cuando proceda, promover la seguridad personal y reducir el temor mejorando los servicios de policía, exigiéndoles una mayor responsabilidad ante la comunidad a la que prestan servicios, y estimulando y facilitando, siempre que sea posible, la adopción de medidas y sistemas legítimos de prevención de la delincuencia basados en la comunidad;
- h) ofrecer sistemas de justicia locales que sean accesibles, económicos, imparciales, ágiles y humanitarios, entre otras cosas facilitando y fortaleciendo, cuando proceda, las instituciones y los procedimientos tradicionales existentes para resolver controversias y conflictos;

i) impulsar el establecimiento de programas y proyectos basados en la participación voluntaria, especialmente de los niños, los jóvenes y las personas de edad, para prevenir la violencia, inclusive la violencia en el hogar, y la delincuencia...

Finalmente, la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio,³¹ en su punto 54, abonó al tema de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, de la siguiente manera:

54. Resolvemos también promover medidas más enérgicas contra la delincuencia y la violencia urbanas, en particular la violencia contra las mujeres, los niños y las personas de edad, mediante una respuesta coordinada a todos los niveles, de acuerdo, según proceda, con planes integrados de acción para la prevención de la delincuencia. Esos planes podrían incluir un diagnóstico de los fenómenos delictivos, la identificación de todos los interlocutores pertinentes en el ámbito de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, el establecimiento de mecanismos de consulta para idear una estrategia coherente y la elaboración de soluciones posibles para esos problemas...

A escala nacional, nuestra Constitución federal se encuentra armonizada con estas disposiciones de carácter internacional, en sus artículos 1º, 3º, 4º, séptimo párrafo; 21, inciso noveno y décimo párrafo, incisos c y d; 25 y 26, apartado A, que textualmente señalan:

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, interdependencia, indivisibilidad y

³¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos), 6ª sesión plenaria, 9 de junio de 2001.

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

Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado — Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia...

4°. [...]

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

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.

[...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

[...]

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública...

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, 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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...

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

[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar 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...

III. OBSERVACIONES

El disfrute de los derechos humanos se encuentra estrechamente relacionado con la forma en que la sociedad sea capaz de hacer frente a la problemática de la inseguridad que vive. Las muestras de violencia y criminalidad mostradas y documentadas en esta investigación muestran cómo pueden ser afectadas estas prerrogativas, así como la dignidad de la ciudadanía en general y la población estudiantil de diversas formas.

El control y la disminución de estos parámetros debe ser parte de la agenda pública del Estado y los municipios, para lo cual deben generarse estrategias y políticas públicas integrales donde se tomen en cuenta los factores que inciden en ellos. Este organismo analiza estas responsabilidades a tenor de los siguientes ejes:

1. La seguridad como derecho humano

Los anhelos del ser humano que vive en sociedad, en un Estado democrático, se fundan en mantener la paz y la seguridad, elementos indispensables para garantizar la felicidad. En ese sentido, la seguridad se erige como un derecho humano de naturaleza social y condición indispensable para la convivencia armónica entre las personas y la sociedad.

Garantizar la seguridad implica evitar que se sufran daños o riesgos en su persona, familia, propiedades, posesiones o cualquier otro bien o derecho. En el estado esta tarea es responsabilidad directa de los órganos del Poder Ejecutivo, aunque también de manera indirecta participan los poderes Legislativo y Judicial.

Antes de pretender identificar, en forma específica, el reconocimiento expreso de este derecho, debe quedar muy clara su condición de derecho natural de los seres humanos que vivimos en sociedad y asociados en un Estado. De hecho,

una de las virtudes y fines del Estado debe ser precisamente el mantener el orden, la seguridad y la paz de las personas. Rousseau lo explica en los siguientes términos: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”³²

El derecho humano a la seguridad también es un derecho subjetivo, del que gozan las personas asociadas en el Estado, para exigir, a quien le han conferido el poder, que les garantice una convivencia segura y pacífica, donde puedan desarrollar todas sus potencialidades que emanan de su dignidad.

Así se ha reconocido en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Preámbulo establece que la paz tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En este sentido, la misma declaración enarbola como una misión de cualquier régimen de derecho liberar a las personas de los temores y evitar la rebelión. De aquí también se desprende el derecho de las personas a estar en paz y que el Estado garantice su seguridad.

Los anteriores principios los reitera la Convención Americana sobre Derechos Humanos³³ al establecer la necesidad de que las personas estén exentas del temor y de la miseria y la obligación de los Estados de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

En cuanto al reconocimiento de este derecho y su evolución normativa en México, la incorporación del concepto de seguridad pública en la Ley Fundamental, fue cuando el 31 de diciembre de 1994 se adicionó al párrafo octavo de su artículo 21 que estableció: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia,

³² Juan Jacobo Rousseau; *El Contrato Social*; UNAM; Dirección General de Publicaciones; colección Nuestros Clásicos; México, 1969; página 20.

³³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981

profesionalismo y honradez”. Además, se establece en el párrafo siguiente que estas entidades se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En esa fecha se restableció la fracción XXIII del artículo 73 de constitucional, dotando al Congreso de la Unión de la facultad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública.

El 18 de junio de 2008 se reforma el artículo 21 de la Constitución y se incluye incluyen como actividades fundamentales de la seguridad la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva. Además, se establece que en estas tareas se respetarán los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Se hace énfasis también que los cuerpos de policía serían de carácter civil, disciplinado y profesional, y junto al Ministerio Público, se coordinarán para cumplir con los objetivos de la seguridad y para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El 8 de marzo de 1999 se reformó la fracción XIII del artículo 123 apartado B, constitucional, para consignar que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirían por sus propias leyes. Dicho artículo sufrió otra modificación el 18 de junio de 2008 y se adicionaron los siguientes párrafos:

... Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrían ser separados de sus cargos si no cumplían con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalaran para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del

Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

Por su parte el 30 de diciembre de 2008 se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que reglamenta el artículo 21 de la Constitución Federal, y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en esta materia.

Dicha ley pretende salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al Estado de Jalisco, la seguridad pública encuentra sustento en el artículo 8, inciso A, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que tiene un contenido similar a la legislación federal. En ésta se faculta al Gobernador del Estado a vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares.

Además, la fracción IX del artículo 79 de la Constitución local, dispone que los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

La materia de seguridad en el Estado de Jalisco, surge una transformación importante el 27 de febrero de 2013 cuándo se publicó en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el decreto 24395/LX/2013 mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. Posteriormente, el 20 de marzo

de 2013 se publicó en el mismo instrumento de difusión, el decreto 24401/LX/2013 mediante el cual se reforma el artículo 53, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, donde se contempla la figura del Fiscal General. La transformación en la selección de mandos en seguridad, fiscales y comisarios en seguridad municipales, privilegian el Servicio Profesional de Carrera y el Sistema Escalafonario, como lo establece en el artículo 27 de su normativa orgánica.

El 28 de junio de 2012 se expidió la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la cual, entre otras cosas, dispone que será competencia del Estado y sus municipios regular la función de seguridad pública, que se regirá bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, respetando derechos humanos consagrados en nuestra carta magna y la Constitución particular del Estado.

Sin lugar a dudas, la pretensión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1995, se fue establecer una política nacional con la intención de integrar y coordinar las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno; complementar en este proyecto los rubros de prevención del delito, procuración e impartición de justicia, así como la readaptación social.

El mando único es la nueva propuesta a la estructura del sistema policial en México. La reforma policial busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para unificar, dirigir y mejorar sustancialmente los niveles de coordinación y la eficacia en trabajo preventivo y de seguridad pública mediante un canal de información eficiente que facilite las tareas de coordinación y colaboración entre todas las corporaciones policiales para conformar un frente único contra la delincuencia.³⁴

El objetivo del mando único es lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país con un modelo que incluya la actuación de los cuerpos de seguridad pública y penitenciaria, estándares de operación unificados, por medio de la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria en los tres órdenes de gobierno, así como la utilización compartida de las tecnologías de

³⁴ Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco.

la información y las telecomunicaciones, que aseguren un desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos; con el fin de recuperar la confianza de la ciudadanía.

Por otro lado, el pasado 31 de enero de 2017 fue publicado en la *Gaceta Municipal de Guadalajara*, el Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Seguridad Pública que celebraron el Gobierno del Estado de Jalisco y nueve municipios del AMG, y por el que se crea como Organismo Público Descentralizado la Agencia Metropolitana de Seguridad Pública del AMG.³⁵

Dicho organismo surge con el propósito de formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales metropolitanas, así como para realizar estudios y análisis que permitan encontrar los mecanismos de interés público que garanticen el derecho humano a la seguridad a quienes habitan o transiten por el AMG, y adopta el modelo de Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat, donde, como ya se dijo, propone políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. La violencia debe entenderse como un problema causado por una multiplicidad de factores y, por lo tanto, debe ser intervenido desde distintos frentes.

Esta Comisión reconoce los esfuerzos que desde su creación ha realizado la Agencia Metropolitana de Seguridad, que, pese a no contar con un presupuesto suficiente, ha incidido en las corporaciones de policía estatal y municipal, en la implementación de políticas públicas y acciones que permitan la transición del modelo de seguridad pública tradicional al de seguridad ciudadana.

Como se ha visto, en las últimas décadas se han presentado transformaciones considerables en los rubros del sistema de seguridad pública y coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de atender a las necesidades sociales del país.

Hoy en México y en nuestro estado, sin duda la seguridad se convierte en un

³⁵ *Gaceta Municipal de Guadalajara*, tomo I, ejemplar 11. Primera Sección. Año 100. 31 de enero de 2017.

derecho de fundamental garantía y condición necesaria para el ejercicio pleno de otros derechos. Asegurar este derecho garantiza de manera interdependiente la protección de otros como la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, la legalidad, la educación y otros que son también fundamentales para lograr la paz y felicidad en la sociedad.

2. Prevención del delito

El aumento desmesurado de los índices delincuenciales, la sensación de inseguridad y la ausencia de resultados en el combate son un reclamo generalizado de la comunidad estudiantil que colaboró con este organismo durante las entrevistas realizadas en diversos planteles de la Universidad de Guadalajara del AMG. Ese sentimiento se traduce en el temor que tienen de salir a la calle y que la delincuencia ponga en riesgo su vida, su paz, su integridad física o psicológica, o su patrimonio.

Después de realizar varias encuestas en los planteles de dicha casa de estudios, se pudo determinar que existe un problema de inseguridad notorio que pone en riesgo grave la estabilidad y equilibrio del bienestar social, no sólo de la comunidad estudiantil, sino también de la sociedad en general, lo que sugiere que no se trata de un fenómeno aislado, sino de una realidad latente que sufren miles de personas en el estado.

El secretario general de las Naciones Unidas en el informe denominado: “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, señaló que: “... la prevención es el primer imperativo de la justicia”.³⁶

Como se señaló en capítulos previos, el tema de la prevención es considerado un medio de solución para velar por la seguridad humana, como se destaca en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994³⁷ elaborado por el PNUD, la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de

³⁶ Informe del secretario general de las Naciones Unidas “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, S/2004/616, 3 de agosto de 2004, p. 5.

³⁷ *Op. Cit.*, Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.

Hábitat.³⁸

Durante las entrevistas que personal de la Segunda Visitaduría General de este organismo practicó a los alumnos de diversas preparatorias y centros universitarios de la U de G, se pudo evidenciar las exigencias de éstos para que las infraestructuras públicas de alumbrado, parques y jardines, así como de seguridad, cumplan con las responsabilidades que la normativa les impone.

Estos servicios se encuentran a cargo de los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, incisos b y g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las inconformidades se traducen en la falta de iluminación en las calles donde regularmente transitan con rumbo a las aulas, sus hogares o en las paradas de camiones —coincidieron que en estos lugares son más recurrentes los robos—; y la falta de poda de aquellos árboles que obstaculizan la debida iluminación en las calles o paraderos del transporte público.

Asimismo, en cuanto al tema de las deficientes estrategias de patrullaje en horas de entrada o salida de los alumnos, en los alrededores de los centros educativos, sobre todo en las paradas de camiones, resulta preciso señalar que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), 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 competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone respectivamente para cada orden de gobierno en su artículo 21.

En términos del artículo 115, fracción III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prescribe la función de seguridad pública prevista en el artículo 21 constitucional, así como la policía preventiva municipal y el servicio de tránsito, en el ámbito territorial municipal, corresponden a su ayuntamiento, el que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las referidas funciones o la prestación de los servicios a su cargo, observará lo dispuesto por las leyes

³⁸ *Op. Cit.*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, 2001.

federales y estatales.

Otra petición por parte de los alumnos fue que la autoridad debería invertir en tecnología que coadyuve a inhibir la delincuencia, como lo sería la instalación de cámaras en los lugares de mayor incidencia, así como también de otro tipo de mecanismos que ayuden a revertir los altos índices de robos de aparatos de telefonía celular, que es la mayor causa recurrente, como pudo advertirse de las estadísticas ya señaladas.

Aunque no fue un tema comentado por los estudiantes, también resulta importante señalar el papel primario del municipio en la ordenación adecuada de los territorios mediante el equilibrio de demarcaciones para el desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, expedición de permisos, licencias y trazados territoriales que permitan el desenvolvimiento natural de los agentes económicos, sociales y culturales. Para detonar mejores condiciones de vida, el municipio puede incidir directamente sobre el territorio con equipamientos básicos y sociales, de manera tal que se resuelvan los derechos básicos de las personas y con el fin de facilitar los elementos para una reproducción social óptima.

La función territorial del municipio, en su ejercicio de delimitación de distritos, polígonos y zonas para el desarrollo urbano, así como la dotación de infraestructura o equipamientos, es la base a partir de la cual el ayuntamiento debe garantizar la prestación de funciones y servicios públicos descritos en el artículo 115 de la Constitución Política: de manera uniforme, equitativa, estable, permanente, de interés público y externalizables.

Estas máximas de cobertura y equidad de los servicios y funciones públicas sólo serán posibles materialmente cuando los centros de población tengan la infraestructura, equipamiento y servicios suficientes. Es muy importante decirlo: la cobertura de funciones y servicios públicos es el medio técnico y de gobierno mediante el cual el municipio garantiza y protege los derechos humanos, muchos de los cuales forman parte de lo que entendemos como seguridad humana. Y la securitización del espacio es fundamentalmente exigible desde el repertorio de actos de gobierno territorial del Municipio.

Por esta razón el municipio debe generar una política de especialización sobre los espacios públicos, los equipamientos básicos y los sociales, para referenciarlos con las actividades elementales de comercio y servicios de cada centro de población, a fin de concebir la capacidad de reproducción social de los habitantes.

En este orden de ideas, la configuración del modelo de Ciudad Segura debe entender la totalidad del territorio metropolitano conforme a necesidades globales de seguridad, y generar demarcaciones funcionales para determinar polígonos o centralidades urbanas entendidas desde la perspectiva de la seguridad pública.

La elaboración y aprobación de políticas y programas de prevención del delito, así como su supervisión y evaluación, es responsabilidad del Estado y los municipios, con base en un enfoque participativo, de colaboración e integración que comprenda a todos los grupos de interés pertinentes, incluidos los de la sociedad civil; el intercambio eficaz y recíproco de información, conocimientos y experiencia, mediante acciones conjuntas y coordinadas, los sectores público y privado involucrados, pueden elaborar, mejorar y aplicar medidas para prevenir la delincuencia y enjuiciar y sancionar a los autores de delitos, incluso cuando se trate de retos incipientes y cambiantes.³⁹

La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, en el proyecto de resolución denominado “Fortalecimiento de las políticas sociales como instrumento para la prevención del delito”,⁴⁰ ha considerado la importancia de adoptar políticas, programas y acciones eficaces para prevenir y combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad, que incluyan medidas para la protección de las personas y grupos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad.

La colaboración y coordinación entre los tres niveles de gobierno y

³⁹ Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales; los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución; 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador (Brasil), del 12 al 19 de abril de 2010.

⁴⁰ Resolución denominada “Fortalecimiento de las políticas sociales como instrumento para la prevención del delito”, 23° periodo de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal; Viena, 12 al 16 de mayo de 2014

sociedad civil organizada pueden garantizar el fortalecimiento y la sostenibilidad de las estrategias, programas e iniciativas eficaces de prevención del delito, según proceda, y promover una cultura de paz y no violencia.

El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales, así como situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia.⁴¹

Determinar qué factores están asociados a los diferentes tipos de delitos puede dar lugar a la elaboración de una serie de estrategias y programas para revertir los factores de riesgo y, con ello, prevenir o reducir la incidencia delictiva.

Como ejemplo de lo anterior, personal de este organismo entrevistó a varias alumnas y alumnos de la Preparatoria número 4 de la Universidad de Guadalajara, quienes proporcionaron datos precisos de lugares, circunstancias y causas que motivaban la incidencia delictiva en los alrededores de su plantel. Señalaron como medios facilitadores para la comisión delictiva: la nocturnidad, la oscuridad, la falta de poda de árboles, así como la indebida vigilancia en calles y plazas totalmente identificadas. Estos factores de riesgo, así como otros identificados en el resto de los planteles escolares, requieren ser sometidos a estrategias y programas de prevención por parte del Estado y la sociedad civil organizada y así transformar el espacio. La instalación de un sistema de monitoreo de áreas públicas podría inhibir cualquier manifestación delictiva en las zonas referidas por la población estudiantil, esto como un ejemplo de prevención.

Esta defensoría de los derechos humanos reconoce que existen avances en este tema, pues tiene conocimiento del proyecto denominado Escudo

⁴¹ Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad de Montreal, Canadá, para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2011.

Urbano C5,⁴² cuyo objetivo es proporcionar a partir del uso de tecnologías inteligentes, una solución innovadora, integral y flexible para mejorar la seguridad. Pretende incorporar instrumentos que coadyuven a la prevención, investigación e inteligencia, con el fin de aminorar las amenazas a los habitantes del AMG. Este tipo de herramientas, sin lugar a dudas, favorecerán la prevención y disminuirán la delincuencia.

A este tenor, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha entendido que la prevención del delito, así como las diferentes estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales sobre las personas y la sociedad, son los mejores mecanismos para promover la seguridad y la calidad de vida de la comunidad en su concepción integral. Estas circunstancias se encuentran plasmadas en los siguientes instrumentos:

- Las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana (resolución del Consejo Económico y Social 1995/9).
- Las Directrices para la prevención del delito (resolución del Consejo Económico y Social 2002/13).

Apostar a la prevención de la delincuencia generaría beneficios a largo plazo, al reducir los costos relacionados con las víctimas y con el sistema de justicia penal, para lo cual se requiere un enfoque coordinado y multisectorial.

Las directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana⁴³ apuestan por dos principios:

a) Enfoque local de los problemas.

Este apartado considera que la delincuencia se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas, razón por la cual de una forma

⁴² Consultado en <https://www.jalisco.gob.mx/escudourbano/acerca-de>, el 11 de diciembre de 2017.

⁴³ Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo.

institucional y coordinada debe de trazarse un plan de acción integrado para la prevención del delito, que incluye:

- * Un diagnóstico local de los fenómenos delictivos, sus características, los factores que los propician, la forma que revisten y su alcance,
- * La determinación de todos los agentes pertinentes que podrían participar en la recopilación del mencionado diagnóstico y en la prevención de la delincuencia, así como en la lucha contra el delito,
- * Cuando proceda, la institución de mecanismos de consulta que promuevan un mejor enlace, el intercambio de información, una labor conjunta y la elaboración de una estrategia coherente y,
- * La elaboración de posibles soluciones a estos problemas en el contexto local.

b) Plan de acción integrado para la prevención del delito.

Para que sea eficaz, requieren ser definidos: la naturaleza y los tipos de problemas delictivos; los objetivos que se hayan fijado y los plazos que deban alcanzarse; y la acción prevista y las responsabilidades de quienes intervengan.

Asimismo, deberá considerarse la posibilidad de hacer intervenir a diversos actores sociales (entes públicos y privados) así como la sociedad en general. Se deberá examinar el interés que reviste el plan de acción de prevención en cuanto a los factores que inciden, como lo son las relaciones familiares, educación, empleo, vivienda, etcétera; y finalmente, considerar la adopción de medidas a diversos niveles, como lo son: la prevención primaria, la prevención de la reincidencia, la ayuda y el apoyo para quienes cumplen una condena; y la protección de las víctimas.

Este plan de acción debe ser ejecutado por autoridades de todos los niveles, donde la esencia que se marque sea el respeto permanente de los derechos humanos, programas de capacitación e información, intercambio de conocimientos técnicos, la evaluación periódica de la eficacia de dicha

estrategia y el apoyo conjunto.

Por su parte, las directrices para la prevención del delito⁴⁴ engloba una serie de estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito comprende una amplia diversidad de enfoques, entre los que figuran:

- a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, la prevención mediante el desarrollo social o la (prevención social del delito),
- b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que incluyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad);
- c) Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito);
- d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

Los principios básicos que deben regular estas directrices son: función reguladora del gobierno; el desarrollo socioeconómico y la inclusión; la cooperación y las asociaciones; sostenibilidad y rendición de cuentas; base de conocimientos; los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad; interdependencia; y diferenciación.

Estos enfoques forman parte del arsenal de medidas de prevención del delito que pueden utilizarse para elaborar una estrategia, y ofrecen una gama de respuestas a corto y largo plazo a los problemas de la delincuencia.

⁴⁴ Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo.

Visualizar la prevención, más allá de la amenaza delictiva, es pensar en cómo solucionar desde sus orígenes, un problema que está causando un desequilibrio social y que afecta la tranquilidad de la ciudadanía.

La participación del Estado, los municipios y la comunidad organizada es vital para el enfoque del problema y la solución del mismo, se requiere que cada actor desempeñe su papel con ética, voluntad, sensibilidad y sentido humano, con el fin de revertir a partir de hoy, las historias de inseguridad en el Estado.

3. Seguridad Social de los encargados de hacer cumplir la ley

El concepto de seguridad social puede apreciarse desde un punto de vista genérico, como la prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales, o bien, como una etapa en la marcha ascendente de la previsión social en la que la contribución personal deja de ser condición para obtener los servicios y resalta como punto de partida la necesidad.⁴⁵

En estos hechos se recibieron las manifestaciones de dos asociaciones civiles de seguridad pública, donde señalaron que los cuerpos de seguridad pública del estado de Jalisco sufren también de transgresiones de sus derechos humanos, atribuyendo las siguientes:

a) A nivel estatal y municipal se imponen medidas de sanción laboral o administrativa en contra de la libertad de tránsito —privaciones a la libertad— de policías, custodios o policías investigadores, conocidas como arresto, ya que las consideran unilaterales, inconstitucionales y violatorias de derechos humanos, donde sin respetarse las garantías de audiencia y defensa, son sancionados y reclusos en las instalaciones de su cuartel, después de su jornada laboral.

b) Varios elementos de seguridad pública perdieron parte del total de sus

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, “Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social”, México 1994, pp. 403 y 404.

capacidades físicas y de salud en el ejercicio de sus funciones, ya fuera por agresiones de arma de fuego, choques, en defensa de su vida o de sus compañeros, y estas circunstancias presentan dos problemas medulares:

i. El Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (Ipejal), es la dependencia que les puede brindar la pensión por invalidez, y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha declarado en varios casos que la mayoría de ellos no son aptos para desempeñar su función como policía; sin embargo, el Ipejal los rechaza con la exploración visual de un médico adscrito, quien les dice que pueden seguir trabajando, pese a la opinión técnica del IMSS. Lo anterior genera que regresen a trabajar enfermos y con una merma en sus capacidades físicas, lo que, además, pone en riesgo su seguridad, la de sus compañeros y de la ciudadanía.

ii. En continuación con lo anterior, a estas personas enfermas se les obliga a realizar funciones operativas sin estar físicamente aptas, las rechazan, humillan y las exponen a riesgos que están imposibilitadas a afrontar, lo que va en contra de su dignidad; arguyeron dichas asociaciones que esto se presenta en la Comisaría de Guadalajara.

c) En la integración de los procedimientos que instauran las comisarías y la Fiscalía, no se respetan las garantías del debido proceso, ya que sin pruebas o el señalamiento de alguien, imponen sanciones y hasta destituciones.

d) Las jornadas de trabajo las consideran inhumanas, pues laboran de forma continua 12 horas por 24 horas de descanso. Al respecto, la Constitución federal estipula ocho horas como máximo para la jornada diurna y siete horas para la nocturna. Pese a esto, se les exige rendimiento óptimo, un trato humano y profesional a la sociedad, sin ninguna remuneración adicional. Aunado a lo anterior, hace falta mayor personal. Las dependencias ante ese pasivo obligan a los policías a que cubran esas necesidades de seguridad, fuera de su jornada laboral sin un trato digno.

e) A los nuevos integrantes que se suman a las filas de seguridad pública no se les respeta la estabilidad laboral, ya que se les contrata por tiempo determinado por un mes o tres meses, lo que atenta contra su dignidad humana y la estabilidad económica.

Derivado de estas manifestaciones, se les requirió a los titulares de la Fiscalía General del Estado, así como a los comisarios de Seguridad Pública de los municipios de El Salto, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan, para que se pronunciaran con respecto a los señalamientos que realizaron las asociaciones civiles de Seguridad Pública. Estas dependencias públicas en respuesta señalaron:

a) La Comisaría de la Policía de Guadalajara respondió que con relación a las prestaciones de seguridad social de sus elementos policiacos, contaban con: atención médica y hospitalaria a través del IMSS; seguro de gastos médicos mayores por una suma de 800,000 pesos y deducible de 6,000 pesos; pensión de invalidez y cesantía en edad avanzada, además de jubilación por años de servicio, a través del Instituto de Pensiones del Estado, que además proporciona pensión por orfandad y viudez; y a través del fideicomiso PAESPAR,⁴⁶ se brinda apoyo económico a los hijos de servidores públicos de alto riesgo, fallecidos en el servicio.

En cuanto a los señalamientos que realizan las asociaciones civiles de Seguridad Pública, informó que esa dependencia no impone arrestos, sino aquellas que prevé el artículo 177 del Reglamento Interno y de Carrera Policial de esa dependencia. En cuanto a la jornada de los policías, refirió que no trabajan más de 48 horas a la semana y su relación administrativo-laboral se rige por los principios señalados en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución federal; así como el 57 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Se agregó que quienes cuentan con una incapacidad parcial permanente dictaminada por autoridad correspondiente, realizan actividades compatibles con sus padecimientos; respecto a los policías que incurren en algún acto u omisión que sea considerado como delito, son tratados bajo el principio de presunción de inocencia y se le respetan las etapas procesales que establezca la normativa municipal citada anteriormente. En cuanto a los policías de nuevo ingreso, se les otorga un nombramiento provisional por

⁴⁶ Fideicomiso: Plan de Ayudas Escolares para los Hijos de los Servidores Públicos con funciones de Alto Riesgo (PAESPAR).

un año, en el primer grado de la escala jerárquica, con el fin de que concluyan de manera satisfactoria su evaluación general y cumplan los requisitos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la respectiva a nivel municipal.

b) La Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan, por su parte, informó que las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, según lo dispone el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal. En ese sentido, el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de esa institución establece diversos correctivos disciplinarios que habrán de imponerse en apego a los principios de objetividad e imparcialidad, a aquellos elementos operativos que incumplan con sus obligaciones, así como a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

c) La Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de San Pedro Tlaquepaque informó que las prestaciones de seguridad social con que cuentan los elementos operativos son: asistencia médica, vivienda, jubilación, pensión y prestaciones por defunción. Respecto del correctivo disciplinario “Arresto”, señalan que se encuentra contemplado en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, así como por su Reglamento, donde el procedimiento que se sigue se garantiza la audiencia, defensa y debido proceso de aquellos elementos operativos que vulneran las obligaciones y principios que regulan su actuación; y en el caso de destituciones, se realizan previa instauración del procedimiento administrativo que instaura la Dirección de Asuntos Internos y que resuelve la Comisión de Honor y Justicia, para el caso de los elementos operativos que incurran en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus obligaciones, deberes y prohibiciones, relativas al régimen de carrera policial y del régimen disciplinario.

Indicó que la Dirección Jurídica y de Derechos Humanos integra el procedimiento administrativo en contra de los elementos operativos cuando no hayan acreditado los exámenes de control de confianza y es el comisario quien resolverá la situación de permanencia o de remoción. En lo que toca a los trámites en casos de invalidez señaló que deben realizarse por el elemento operativo interesado, a efecto de que procedan los pagos

correspondientes. En relación a la jornada y horarios de trabajo, son estipulados en los artículos 57 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública; así como 134 al 137 del Reglamento de esa comisaría. Y respecto a la estabilidad en el empleo, depende del elemento operativo aprobar la formación inicial, subsecuentemente, la evaluación para su permanencia.

d) La Comisaría de la Policía Preventiva de Tlajomulco de Zúñiga informó que en cuanto a los señalamientos de los derechos de los elementos operativos, sobre los horarios y jornadas de trabajo, se encuentran regulados por el artículo 21, 115, fracciones II, III, inciso H, y VI; y 123, fracción XII, de la Constitución federal; mientras que las correcciones disciplinarias en los artículos 94 al 102 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, velando en todo el tiempo por las garantías constitucionales de los elementos que trabajan en seguridad pública. Respecto a los trámites de pensión, indemnizaciones y accidentes de trabajo, se designó a una persona del jurídico que se encarga de la atención de esos elementos, donde su competencia termina, donde el Instituto de Pensiones del Estado dictamina si es o no sujeto de tal beneficio.

En cuanto a las quejas o actos administrativos, son resueltos por Asuntos Internos, donde se otorga a los miembros de seguridad pública el derecho de defenderse y presentar pruebas. Finalmente, en cuanto a las contrataciones temporales, depende de los elementos ser evaluados por el Instituto de Control y Confianza, donde una vez que hayan sido acreditados, se realiza su contratación definitiva.

e) La Fiscalía General del Estado, así como las comisarías de Seguridad Pública de El Salto y Tonalá, no realizaron ningún pronunciamiento con respecto a los señalamientos de las Asociaciones Civiles de Seguridad Pública.

Como pudo advertirse, de los informes de las autoridades señaladas como responsables, se aprecia la coincidencia en cuanto a que el fundamento constitucional que regula la relación de trabajo entre el Estado y los policías se ubica en el artículo 123, apartado B, fracción XII, a quienes les otorga un tratamiento especial. Dicho dispositivo señala lo siguiente:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social...

Esta disposición legal le otorga certidumbre legal al policía como funcionario público encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos; sin embargo, se requieren de mayores acciones para dar mayor certeza al fortalecimiento del sistema de seguridad social de los elementos operativos del Estado y los municipios, que puedan brindar mayor estabilidad en el tema de seguridad social para éstos y sus familias, atendiendo al principio *pro persona* y máxima protección que la normativa constitucional impone, particularmente brindarle fuerza expansiva a los derechos humanos reconocidos en el artículo 7 del Protocolo de San

Salvador,⁴⁷ que establece:

Artículo 7 Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
- e. La seguridad e higiene en el trabajo;
- f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
- g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

⁴⁷ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de san salvador" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998.

h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Por otro lado, como ya se dijo, es función de la Agencia Metropolitana de Seguridad formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales metropolitanas, así como para realizar estudios y análisis que permitan encontrar los mecanismos de interés público que garanticen el derecho humano a la seguridad a quienes habitan o transiten por el AMG.

Además, dentro de las atribuciones de dicha agencia se encuentra la de constituir el “Laboratorio para la Ciudad”,⁴⁸ que tendrá por objeto crear, desarrollar, monitorear y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad humana, seguridad espacial, seguridad ciudadana y seguridad pública, a través de la implementación del modelo de Ciudades Seguras de ONU-Hábitat. Precisamente en este rubro, una de las acciones que se proponen en este laboratorio, es el tema de “Seguridad social para policías del Área Metropolitana de Guadalajara”.⁴⁹ Esta Comisión reconoce los esfuerzos realizados para el cumplimiento de esta encomienda y apela a que se continúe trabajando para lograr los objetivos programados.

Dentro de esa universalidad de factores a atenderse para solucionar la violencia y la delincuencia, debe realizarse un diagnóstico respecto de las condiciones en que laboran los elementos operativos de las diversas fuerzas policiales que componen el Estado y los municipios, a fin de crear, dentro de ese “tratamiento especial” que consigna el artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Carta Magna, un mejor sentido de estabilidad y certeza laboral, así como mejores condiciones para ellos y sus familias. Una mejor seguridad social y económica brindará un mejor servicio de carrera para quienes poseen la vocación de servir y proteger a la sociedad, donde, dicho sea de paso, se logre a la par cambiar la imagen que la sociedad tiene de

⁴⁸ Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Seguridad Pública que celebraron el Gobierno del Estado de Jalisco y nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, y por el que se crea como Organismo Público Descentralizado la Agencia Metropolitana de Seguridad Pública del Área Metropolitana de Guadalajara, cláusula sexta, inciso j.

⁴⁹ Consultado en el oficio AMS/152/2017 del 2 de octubre de 2017, firmado por Marco Valerio Pérez Gollaz, administrador general de la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, pp. 5 y 6.

ellos.

Lo anterior, con base en los artículos 7, fracción XV; y 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a la voz señalan:

Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

[...]

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos...

Artículo 45. Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tales circunstancias, es responsabilidad del Estado y los municipios emprender nuevas acciones y estrategias que ayuden a mejorar la situación laboral de los cuerpos policiales, que redunden en el bienestar suyo y de sus familias.

4. De la seguridad ciudadana

México y particularmente Jalisco, ha padecido por muchos años la falta de un modelo de seguridad que vaya más allá de aquel que pretende garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado, que concibe el delito como única forma de violencia y que asocia la seguridad a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior”. Es fundamental transitar a un modelo que garantice un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.

Es fundamental realizar esta transición del modelo actual de seguridad pública al de seguridad ciudadana, sugerido, entre otras instancias, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para esta entidad internacional, la seguridad ciudadana implica el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.⁵⁰

El modelo de seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos, sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos,⁵¹ ha resaltado la importancia de que, “en los pueblos de América, se garantice la seguridad humana, la cual incluye realizar acciones para erradicar el hambre, la represión, las enfermedades y la Seguridad Ciudadana. Esta última, es un pilar fundamental para el desarrollo humano y comprende la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se encuentran la historia y la estructura del Estado y las sociedades; políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y el escenario regional e internacional”.

La CIDH señala en su informe que “la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse

⁵⁰ Sinopsis: Seguridad Ciudadana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Nueva York, NY, 30 enero 2013.

⁵¹ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009

cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo, deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia”.

El informe adoptado por la CIDH identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana con especial referencia a los instrumentos que integran al Sistema Interamericano. Particularmente, el informe hace referencia a las obligaciones negativas y positivas de los Estados con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, en especial los derechos de las víctimas de delitos frente a acciones violentas de actores estatales y no estatales.

También examina las obligaciones internacionales de los Estados miembros en materia de prevención y combate de la violencia y el delito, y de diseño, implementación y evaluación de políticas sobre seguridad ciudadana a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios de participación, rendición de cuentas, y de no- discriminación.

De acuerdo con la CIDH, las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito.

En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados miembros garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

Por último, la CIDH formula una serie de recomendaciones específicas sobre la adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole a fin de que las instituciones del Estado brinden atención en forma adecuada a las víctimas de la violencia y el delito; e implementen medidas de prevención, disuasión y represión legítima de conductas violentas y delictivas en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.

Es del conocimiento de esta defensoría popular que el Gobierno del Estado de Jalisco, el Consejo Estatal de Seguridad Pública, el Centro de Prevención Social del Estado, la Agencia Metropolitana de Seguridad, los ayuntamientos del estado y otras entidades públicas han iniciado con el proceso de transición hacia un modelo de seguridad ciudadana. Así lo reflejan varios instrumentos normativos diseñados para ese fin, como el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033 (PPSVDPC), donde se destaca que “la prevención social, la seguridad ciudadana, la cultura de la paz, la construcción de ciudades seguras y

habitables, son prácticas sociales para la transformación de una comunidad; herramientas conceptuales que ponen énfasis en ese diálogo necesario y perpetuo entre diferentes sectores de una sociedad”.

De acuerdo con el citado programa “la seguridad no se centra en la actuación policial y por tanto la competencia estatal de intervención está atribuida a múltiples dependencias a las que normativamente les corresponde actuar en las áreas relacionadas con los denominados factores asociados a las violencias y la delincuencia”. En éste se destaca la necesidad de:

- Incrementar la participación ciudadana
- Reducir las condiciones de vulnerabilidad en las comunidades
- Generar espacios públicos para diferentes actividades
- Fortalecer la relación comunicativa entre los diferentes actores que transforman una sociedad.

Además, identifica la prevención social como “el conjunto de acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, tiene como piedra angular la responsabilidad social”.

El modelo de seguridad ciudadana que resalta el programa de mérito plantea objetivos intermedios y finales en las políticas públicas, de los cuales destacan los siguientes:

1. Fortalecer a las instituciones competentes en los temas de convivencia y seguridad ciudadana.
2. Desarrollar capacidades de medición de la delincuencia, la violencia y la percepción de seguridad.
3. Abordar problemas de civilidad y convivencia ciudadana.
4. Diseñar e instrumentar mecanismos para construir o fortalecer la cultura de legalidad y el Estado de Derecho que rechacen acciones asociadas a la delincuencia

organizada.

5. Desarrollar una política de orden social que permita construir una sociedad más justa, más segura y que privilegie la cohesión social y comunitaria.

En el programa se hace énfasis de que en la política integral de seguridad ciudadana debe encaminarse a reducir las desigualdades y contener un enfoque de género y derechos humanos, así como una atención especial a la juventud.

Esta Comisión ve con beneplácito que en el multicitado programa se contemplen los principios de institucionalización, integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad decisiva, focalización multidimensional, transparencia y rendición de cuentas e incorpore las perspectivas de derechos humanos, igualdad de género, eficacia colectiva y juventudes, como pilares y ejes rectores en la prevención de todos los tipos de violencia y su consecuente garantía del derecho a la seguridad ciudadana.

Reconocemos la intención de que en el estado de Jalisco se intente contribuir a que todas y todos tengan acceso a una vida digna y de calidad, con entornos libres de violencia. Sin embargo, los niveles de violencia y la percepción de inseguridad cada día crecen, por lo que es urgente que planes como el citado y cualquier otro tendente a garantizar la seguridad ciudadana, no queden en retórica y realmente tengan un efecto real y contribuyan a disminuir la inseguridad y todas las formas de violencia.

Por lo anterior, esta CEDHJ, preocupada por que se garantice de manera eficiente el derecho humano a la seguridad, formulan las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

Al gobernador constitucional del Estado:

Recomendaciones de carácter general

Primera. Contribuya a fortalecer la coordinación para combatir la

inseguridad, instruyendo a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, para que, en concertación con las autoridades municipales, se robustezcan y mejoren los mecanismos de enlace, que deberán ser mucho más efectivos y evaluables, con la intención de que se logre consolidar el modelo de seguridad ciudadana planteado en el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033, tendente a garantizar la paz y seguridad de los habitantes del estado de Jalisco. Para ello se sugiere que se tomen en cuenta como premisas mínimas, las siguientes:

a) Concebir la seguridad ciudadana con un enfoque en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, a fin de que ésta sea autogestora, proactiva y propositiva, contando desde luego con la participación estrecha de la policía.

b) La seguridad ciudadana no debe limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino a crear condiciones para la convivencia pacífica de las personas y mejorar su calidad de vida. Se sugiere impulsar acciones tendentes a reducir los factores de riesgo asociados a la violencia que puedan devenir en la configuración de delitos, como lo pueden ser:

- Que, en el fortalecimiento del modelo de seguridad ciudadana, se respeten y cumpla con los principios de institucionalización, integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad decisiva, focalización multidimensional, transparencia y rendición de cuentas con perspectiva de derechos humanos, igualdad de género, eficacia colectiva y juventudes.

- Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad por medio de la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo hincapié en la atención de niños y jóvenes, focalizando la problemática en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social.

- En coordinación con los ayuntamientos municipales, se incida en la

modificación de las condiciones de los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).

- Que se diseñen estrategias tendentes a priorizar las necesidades concretas de cada barrio y vecindario, transformando los modelos de patrullaje y una gestión de los agentes policiales más cercana a las comunidades.

c) Propiciar que los programas específicos que tiene el gobierno del Estado para combatir la impunidad se fortalezcan y cuenten con mecanismos de evaluación que permitan, de forma transparente, medir su efectividad.

d) Fortalecer las instituciones policiales del Estado, para que cumplan con las facultades que por ley deben realizar. En este sentido, de conformidad con el artículo 50, fracción II de la Constitución Política del Estado de Jalisco, implemente lo siguiente:

- Lograr la profesionalización de los cuerpos policiales, a través de la capacitación, dignificación policial en las prestaciones y condiciones laborales y que se cumpla con el servicio civil de carrera.
- Promueva ante el Congreso la celebración de convenios en organización y supervisión de funciones de seguridad, en la cual exista la participación de los municipios, así como los particulares, a través de las universidades, academias con las que cuenta el estado, con el propósito de acercar esas capacitaciones a toda la fuerza policial.
- Se garantice la transparencia del destino y aplicación de los recursos para la profesionalización y condiciones laborales del policía.

e) Construir indicadores confiables con perspectiva de género, estadísticas desagregadas por sexo, por grupos de edad, que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: los recursos humanos; los mecanismos de

selección, formación, especialización y carrera profesional; las condiciones de trabajo y remuneración; y el equipamiento, medios de transporte y comunicaciones, disponibles para el cumplimiento de las funciones asignadas.

f) Las políticas públicas para garantizar la seguridad ciudadana deben estar articuladas con otras tendentes a combatir la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la inestabilidad familiar y otros factores que inciden en la inseguridad y que, a su vez, garanticen la eficacia colectiva.

g) Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad.

h) Identificar los factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad en el espacio local e implementar medidas de prevención social, comunitaria y situacional para combatirlos. Algunos de estos factores pueden combatirse con:

- Incorporar criterios diferenciadores de análisis de las amenazas existentes para todos los grupos de población, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante dichas amenazas de acuerdo con los derechos y las prioridades de cada grupo de población.
- Diseñar medidas tendentes a modificar el entorno, que propicien la convivencia y la cohesión social, así como a disminuir los factores de riesgo que facilitan los fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, ello con el fin de apostar a la prevención situacional.
- Analizar de elegibilidad de programas y acciones de políticas federales, estatales y municipales en materias de infraestructura, desarrollo económico, desarrollo social, prevención social de la violencia y la delincuencia, cultura, deporte y educación, para ponerlos en marcha en aquellas zonas urbanas en donde exista un rezago en la prestación de servicios y una consecuente segregación social.

- En conjunto con el Consejo Estatal contra las Adicciones, se instrumenten medidas para reducir el consumo de alcohol y otro tipo de adicciones
- En coordinación con los gobiernos municipales, se instrumenten campañas para limitar y restringir la portación de armas por particulares, con un profundo respeto a los derechos humanos.
- La creación y difusión de bolsas de trabajo en las zonas de mayor violencia.
- La aplicación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales.
- Construir indicadores, recolección de datos y trabajo, a partir de mapas georreferenciados para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana.
- Trabajar sobre los factores posibilitadores de la violencia y el delito en espacios concretos.
- Desplegar programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia, con el fin de apostar a la prevención de los factores a riesgo o también llamada, prevención precoz.

Segunda. Se instruya la Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Seguridad Pública y a las dependencias competentes, para que, en coordinación con los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), universidades, cámaras empresariales y la sociedad civil organizada, lleven a cabo foros, seminarios y congresos sobre el tema de prevención del delito, bajo el modelo de Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat, que conduzcan a la construcción de planes de acción gubernamental, para la construcción y

refuerzo de las políticas de seguridad.

Tercera. Se incorporen campañas de respeto a los derechos humanos y promoción de los mismos a través de los medios de comunicación o redes sociales, con el objetivo de recuperar los valores, respeto a las leyes, confianza en las instituciones, cultura de seguridad preventiva, prevención de accidentes de tránsito, contra el alcohol y drogas, solidaridad ciudadana, así como fomentar cultura, deportes y la sana recreación.

Cuarta. Con la intención de atender la problemática de las condiciones en que laboran los elementos de Seguridad Pública del Estado, gire instrucciones a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública y a otras dependencias competentes, para que realicen las siguientes acciones:

a) Se haga una revisión de su marco normativo, para identificar las disposiciones jurídicas que atenta contra la dignidad humana de los policías, y en su caso, se incida para que sean armonizadas con el marco de respeto de derechos humanos.

b) Se brinde certeza y respeto a las condiciones de trabajo de los elementos policiales del Estado, donde se garantice con perspectiva de derechos humanos, la legalidad en los procedimientos internos, en sus prerrogativas laborales, así como en su derecho a la salud física y mental, poniendo mucha atención en aquellos casos donde se presenten pensamientos de autoagresión.

c) Se elabore un diagnóstico en conjunto con el personal operativo, para la selección y adquisición del equipamiento y herramientas para el desempeño de funciones de alto riesgo, con miras a construir una norma oficial estatal que permita estandarizar los lineamientos de la calidad y funcionalidad de este equipamiento.

d) Construir programas de integración social donde se dignifique la calidad humana del policía.

Quinta. Que gire instrucciones a quienes corresponda, para que instale un

comité interdisciplinario gubernamental y con la inclusión de los distintos actores sociales organizados para evaluar el cumplimiento de la presente recomendación.

Recomendaciones de carácter particular

Primera. En seguimiento al Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033, se instruya a los titulares de la Fiscalía General del Estado, Secretaría de Desarrollo e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otras dependencias competentes, para que incorporen en sus programas operativos políticas tendentes a prevenir el delito, proponiendo el Enfoque de Prevención del Crimen Urbano detallado en el modelo de “Ciudades Más Seguras” de ONU-Hábitat, bajos los siguientes pilares:

- a) Prevención del crimen y violencia institucional, promoviendo el papel de los gobiernos locales en la seguridad y protección de sus habitantes, difundiendo formas alternativas de mantenimiento del orden.
- b) Prevención de la criminalidad social, centrada en la seguridad de jóvenes en situación de riesgo, mujeres y niñas.
- c) Construir y transformar entornos, espacios y territorios que permitan cimentar planes de vida libres de violencia, y reducir al mínimo los elementos que inducen a la violencia, en los barrios y colonias, mediante la planeación de los asentamientos humanos y la infraestructura, evitando la segregación socio-espacial.

Segunda. Gire instrucciones a la Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Seguridad Pública, al Fiscal General del Estado y al Comisario de Seguridad Pública del Estado, para que, en coordinación con los municipios del AMG, analicen las estrategias en materia de seguridad pública que se están aplicando y se tejan soluciones conjuntas que ayuden a mejorar el clima de inseguridad existente.

Tercera. Se giren instrucciones a las dependencias competentes, para que se agilice el desarrollo del proyecto denominado “Escudo Urbano C5” y se informe la fecha en que entrará en operación.

Cuarta. Sean evaluados los riesgos, amenazas, consecuencias y puntos críticos en los espacios urbanos contiguos a los bachilleratos, preparatorias y centros universitarios, públicos y privados, para que dentro del plan de coberturas del proyecto “Escudo Urbano C5” se prioricen estos espacios públicos, con la instalación de unidades sensoras, alertas o botones de pánico, la filtración y aplicación de análisis avanzados en sistemas de información geográfica, de protocolos de acción y la administración de incidentes y salas de crisis, cuando lo amerite.

Quinta. Se realicen rondas de vigilancia al inicio y al fin del horario escolar en los diversos planteles escolares, con el fin de inhibir las acciones de la delincuencia.

Sexta. Instruya a la titular del Sistema DIF Estatal, para que, en forma coordinada con sus homólogas municipales, refuercen los programas tendentes a inhibir la exclusión social, la violencia intrafamiliar, la indigencia, prevención del suicidio, así como la discriminación contra la mujer. El objetivo de esta propuesta deberá ser encaminada a la construcción de comunidades fuertes y con capacidad de resiliencia.

Séptima. Se giren instrucciones al secretario de Educación del Estado, para que se realice un análisis de los programas de estudio vigentes, y en los subsecuentes ciclos escolares se incluyan los temas de prevención del delito, de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, así como de cultura de paz dentro de las aulas.

Octava. Gire instrucciones al Secretario de Educación, para que fortalezca en los centros educativos del estado, los programas sobre técnicas de resolución de conflictos.

Novena. Gire instrucciones al secretario de Movilidad del Estado, para que se valore revisar o ampliar los derroteros de las rutas de transporte 170 B,

629-La Venta u otras, con el fin de que acerquen a los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara a sus instalaciones, y de esta manera se evite que tengan que transitar por senderos inseguros que los expongan a la delincuencia.

Décima. Gire instrucciones a las Secretarías de Movilidad, de Infraestructura y Obra Pública, y quienes más correspondan, para que pongan en marcha un plan de movilidad segura para los estudiantes, sugiriendo las siguientes acciones:

- a) Fortalecer los programas sobre el uso de bicicletas y crear las ciclovías necesarias.
- b) Garantizar el transporte universitario, por ejemplo, del tren ligero (norte) al Núcleo Belenes, CUCBA y CU Tonalá.
- c) Empezar acciones para prevenir el acoso en el transporte urbano.
- d) Se garanticen suficientes rutas de transporte que les permita a los estudiantes llegar de sus domicilios a los planteles educativos y su retorno.
- e) Se realicen talleres relacionados con los siguientes puntos:
 - Roles de cada persona en la vía pública (campañas de sensibilización al ciudadano).
 - Educación Vial.
 - Respeto peatonal.
 - Concientización a los infractores de tránsito (estado de ebriedad, exceso en el límite de velocidad, conducir con distractores como el celular y otros objetos, falta de respeto a peatones o ciclistas).
- f) Realizar pintura de cebras y señalética vial.

g) Realizar un diagnóstico de la seguridad vial en torno a los planteles universitarios.

h) Realizar rondas de vigilancia al inicio y fin del horario escolar en los planteles escolares.

Undécima. Instruya a los titulares de la Secretaría de Salud del Estado, del Instituto Jalisciense de Salud Mental, así como del Instituto Jalisciense de Asistencia Social, para que, en coordinación con los municipios, lleven a cabo un programa permanente de atención a la indigencia existente en los alrededores de las preparatorias y campus de la Universidad de Guadalajara, así como de otras escuelas públicas y privadas, y de forma transversal, construyan mecanismos que redunden en soluciones para revertir esa problemática.

Duodécima. En coordinación con los gobiernos municipales, trabajen en la elaboración de un censo de población de personas en situación de calle, que permita medir los alcances de la problemática, y con base en esto, generar políticas públicas tendentes a revertirla y dar una solución eficaz.

Decimotercera. Instruya al titular de la Secretaría de Salud del Estado, para que, en coordinación con los municipios, fortalezcan los programas de atención a la salud mental, haciendo énfasis en la prevención y erradicación del suicidio entre las niñas, niños y adolescentes. En este rubro, resulta importante inhibir factores detonadores del maltrato físico y psicológico como el fenómeno denominado “Bullying”, que incide en esta idea de autoagresión.

Decimocuarta. Para llevar a cabo el cometido planteado en el punto anterior, se sugiere realizar una invitación a las universidades públicas y privadas del Estado, así como a la sociedad civil organizada, para que, a través de foros y seminarios, aporten propuestas tendentes a mejorar los proyectos estatales.

Decimoquinta. Instruya al director general del Centro de Prevención Social del Estado, para que dé cabal seguimiento a las estrategias propuestas en el

Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033, e informe los avances sobre el cumplimiento de los programas y acciones en materia de prevención.

Decimosexta. Gire instrucciones al director general del Instituto Jalisciense de la Juventud, para que lleve a cabo un diagnóstico sobre la situación que guardan nuestros jóvenes jaliscienses y que tenga como ejes, la cultura de paz y reconstrucción del tejido social.

Decimo séptima. Que una vez que se haya realizado el diagnóstico citado, se fortalezca la política integral de atención a la juventud de Jalisco, donde se incluyan las siguientes acciones:

- Atención psicológica
- Prevención de las adicciones
- Prevención de violencia escolar (bullying, acoso)
- Salud sexual y prevención del embarazo en la adolescencia
- Para el caso de los padres adolescentes, escuela para padres
- Acceso a bienes de la cultura, entre ellos formación artística al alcance de todos los jóvenes (teatro, danza, música, pintura, etc).
- Deporte y sana recreación.
- Talleres de capacitación para el trabajo
- Programa de becas escolares y primer empleo
- Ciencia para los jóvenes
- Programas educativos con perspectiva de género, por la inclusión e igualdad.

Recomendaciones de política y acción, sustentados en la Convención de Belém do Pará (1994), Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (1325, 1820, 1888, 1889 y otras) y el Consenso de Santo Domingo sobre la Seguridad Pública (2009)

Décimo octava. Incrementar la seguridad de las mujeres a través de las siguientes acciones:

- Aplicar el Modelo de Ciudades Seguras con Perspectiva de Género en los municipios donde está declarada la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres (AVGM).
- Incorporar a más mujeres en el sector de seguridad, desde el nivel de entrada hasta la toma de decisiones de alto nivel.

Décimo novena. Establezca códigos de conducta internos y externos para el personal de seguridad pública, con el fin de regular el acoso sexual y otros problemas.

Vigésima. Fortalecer la respuesta estatal ante la violencia contra las mujeres mediante normas y protocolos de acción y de atención, para el sector de seguridad en particular, y tomando en cuenta el impacto que pueden tener factores como raza, etnicidad u orientación sexual sobre la interacción de las mujeres con las instituciones de seguridad.

Vigésima primera. Fortalecer la capacidad de grupos de la sociedad civil, en particular de organizaciones de mujeres, para llevar a cabo un monitoreo integral de la situación de las mujeres y de su relación con el sector de seguridad, con base en los compromisos adquiridos a escalas internacional, interamericana y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres.

Al Congreso del Estado de Jalisco:

Recomendaciones de carácter general

Primera. Se adecuen las normas estatales que resulten necesarias, entre ellas la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco, Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, Ley de Atención a la Juventud del Estado de Jalisco, Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco y la Ley Contra la Delincuencia Organizada del Estado de Jalisco, para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana.

Para ello, se requiere el consenso y apoyo de las autoridades del estado, para que también asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad ciudadana, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinarios.

Segunda. Se realicen ampliaciones normativas en el Estado de Jalisco, en cuanto a leyes y reglamentos en materia de la cultura de paz sea necesario, como lo pueden ser:

- a) Difundir a través de los medios de comunicación un programa anual de actividades de sensibilización para promover los valores de la cultura de paz y la no violencia.
- b) Impulsar desde las aulas de las escuelas públicas y privadas, la tarea de educación para la paz, ofreciendo los recursos que sean necesarios para el alumnado; y facilitando para el profesorado, la formación específica en materia de paz y derechos humanos.
- c) Fomentar la resolución pacífica de conflictos y desarrollar políticas coherentes con la paz.

d) Promover el bautizo de calles de la ciudad, con los nombres de personas reconocidas por su compromiso con el trabajo para la paz y la resolución de conflictos.

e) Presupuestar una aportación económica específica para programas, proyectos y actividades de promoción de la cultura de paz organizadas por la sociedad civil.

Tercera. Se regule la video vigilancia tanto pública como privada, donde además se tenga en cuenta la capacitación y operación de estos dispositivos, así como el respeto de los derechos a la intimidad, a la privacidad y a la protección de los datos personales, desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos.

Al fiscal general del Estado:

Recomendaciones de carácter general

Primera. Gire instrucciones a quien corresponda, a fin de que se trabaje en el desarrollo de las políticas de prevención social del delito, de seguridad pública, de procuración de justicia y de reinserción social, que resulten pertinentes para el AMG.

Segunda. Que, en el ámbito de la prevención del delito, coordine los servicios relacionados con las tecnologías de información y comunicación, que brinden apoyo a la seguridad pública y la procuración de justicia a su cargo. A este tenor, se sugiere lo siguiente:

- Medidas concretas, centradas en políticas públicas que garanticen la protección de las y los estudiantes de las universidades públicas y privadas del AMG, cuyo centro sean los derechos humanos y la perspectiva de género.
- Generar medidas de protección con base en los indicadores interculturales para garantizar la seguridad de las y los jóvenes de las universidades públicas y privadas del AMG.

Tercera. Elabore un diagnóstico respecto de las causas, acciones y soluciones que resulten necesarias para obtener, analizar, procesar e interpretar, técnica y científicamente, la información para la seguridad pública y de apoyo a la procuración de justicia, a fin de obtener un sistema integral de investigación.

Cuarta. Haga cuanto sea posible para fomentar la participación ciudadana en los procesos de formulación, desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas de seguridad pública y procuración de justicia, donde también se incluya la participación activa, paritaria e incluyente de las y los jóvenes estudiantes de la UdeG, así como de otras universidades públicas y privadas.

Quinta. Establezca investigaciones, estudios comparados, vínculos y relaciones con instituciones y organismos afines en los ámbitos nacional e internacional, con el fin de recuperar las buenas prácticas en la prevención del delito, seguridad pública y procuración de justicia en el estado.

Sexta. Gire instrucciones a quien corresponda a fin de que se instrumente a nivel estatal un programa integral de atención a víctimas, con enfoque de resiliencia, bajo las siguientes líneas de acción:

- a) Atención psicológica
- b) Atención jurídica
- c) Canalización de la víctima a las instituciones correspondientes
- d) Información y orientación sobre los derechos y procedimientos previstos en el orden jurídico mexicano en materia de procuración y administración de justicia
- e) Seguimiento del caso e información a la víctima
- f) Acompañamiento a la víctima, y

g) Acciones de promoción a una justicia pronta y expedita.

Séptima. En el rubro de reinserción social, se fortalezcan los programas tendentes a prevenir la reincidencia, donde se tengan como objetivo central, facilitar a la población post penitenciaria reintegrarse a sus familias, sociedad y actividad laboral, así como atender procesos de reeducación y monitoreo.

Octava. Instruya al titular de la Dirección de Supervisión de Medidas Cautelares, para que instrumente mecanismos efectivos de seguimiento y supervisión, de aquellas personas que cuenten con medidas cautelares en libertad.

Novena. En este rubro de la prevención de la reincidencia, se diseñen e implementen en alianza con la iniciativa privada, la academia, y organizaciones de la sociedad civil, lo siguiente:

- Programas de reintegración posterior a la liberación y de asistencia post carcelaria.
- Intervenciones preventivas en la población que ha experimentado procesos de victimización para facilitar su atención, recuperación y reinserción en la vida cotidiana.

Décima. Se incremente la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control de confianza institucional.

Undécima. Se imparta capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre las prerrogativas de las mujeres, a todos los funcionarios encargados del Sistema de Seguridad Pública que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de la materia, así como establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos.

Duodécima. Se institucionalice la metodología de marchas exploratorias inscrito en el programa insignia ONU-Mujeres “Ciudades y Espacios Seguros para Mujeres y Niñas”, con la finalidad de prevenir y responder a

las situaciones de violencia que viven las mujeres en las ciudades, para generar consciencia, evidencia, campañas de comunicación y buenas prácticas en la prevención del acoso sexual y los diversos tipos de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas en los espacios públicos.

Recomendaciones de carácter particular

Primera. Se valore la creación de una Fiscalía Especializada en Atención de Delitos en contra de la Comunidad Estudiantil, que labore bajo los principios de sensibilidad, proximidad, prevención y coordinación con otras autoridades estatales y municipales, en los rubros de seguridad pública y servicios a la comunidad.

Segunda. Se pongan en marcha monitoreos permanentes de incidencia delictiva, en los entornos de las preparatorias y centros universitarios, públicos y privados, con el fin de evaluar la inseguridad.

Tercera. Que gire instrucciones al titular de la Dirección General de Contraloría y Visitaduría, para que lleve a cabo un programa de supervisiones periódicas respecto de la integración de las carpetas de investigación y averiguaciones previas, e informe de sus resultados, lo anterior con el fin de brindar una justicia pronta y expedita a las víctimas.

Cuarta. Gire instrucciones a quien corresponda para que se apliquen protocolos formales mediante los cuales la ciudadanía en general, así como los propios policías de esa Fiscalía, puedan denunciar de forma segura y confidencial a sus compañeros o superiores que incurran en actos ilegales o de corrupción.

Quinta. Se lleve a cabo una valoración de las cargas laborales de los elementos de esa fiscalía, con el fin de garantizar el debido descanso de éstos y ello les permita una sana convivencia familiar, afectiva o social, y que esto traiga como consecuencia, mayor efectividad y productividad, así como adoptar medidas de conciliación entre vida familiar y laboral.

Sexta. Se instruya a los elementos policiales de esa Fiscalía para que, en su

carácter de primeros respondientes, llenen de forma debida y sin excusas los informes policiales homologados (IPH).

Séptima. En coordinación con las dependencias municipales competentes, las Comisarías de Seguridad Pública del AMG, la Coordinación de Seguridad Universitaria de la Universidad de Guadalajara, así como la FEU, trabajen en la construcción y diseño del *sendero seguro* para que los universitarios caminen con seguridad hacia sus centros educativos.

Octava. Se establezca un programa de presencia de ministerios públicos itinerantes de forma periódica en los campus de la UdeG, como parte de las medidas para inhibir la violencia y la inseguridad.

Novena. Se elabore un protocolo de actuación y atención especial para asuntos relacionados con delitos contra la población estudiantil, según los principios pro persona, no discriminación, interdependencia, sensibilidad, proximidad, prevención y coordinación.

Décima. Que genere las estrategias de articulación con la Coordinación de Seguridad Universitaria de la Universidad de Guadalajara, así como con las análogas de otras universidades públicas o privadas, a fin de analizar la problemática de inseguridad que viven los estudiantes en los alrededores de los planteles, y se diseñen estrategias que ayuden a mejorar el clima de inseguridad que viven día a día.

Undécima. Se establezcan mecanismos tendentes a regular la compra venta de aparatos de telefonía celular, con el fin de revertir el “mercado negro” existente, y con ello, además, inhibir el robo de este tipo de artículos.

Al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado de Jalisco:

Primera. Que, de conformidad con los artículos 53, último párrafo, y 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 22-A y 22-C de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en coordinación con las instancias del sistema estatal anticorrupción, realice un

monitoreo constante de las denuncias que se realicen a través de los medios de comunicación, redes sociales, comparecencias, escritos, etcétera, en contra de servidores públicos estatales y municipales, con el fin de que se inicien de forma inmediata las investigaciones tendentes a obtener datos o medios de prueba vinculados a hechos que probablemente constituyan delitos en materia de corrupción.

Segunda. Que en coordinación con el sistema estatal anticorrupción participe en el diseño de esquemas de capacitación, actualización y especialización en materia de prevención y combate a la corrupción.

Tercera. Diseñe programas permanentes de información y difusión entre la ciudadanía en general, respecto de las atribuciones de esa fiscalía, así como en el fomento de la cultura de la denuncia y de legalidad en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

A los presidentes municipales de los ayuntamientos de El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y a la presidenta de San Pedro Tlaquepaque:

Recomendaciones de carácter general

Primera. En concertación con el Gobierno del Estado, el Consejo Estatal de Seguridad Pública y los otros municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, se se robustezcan y mejoren los mecanismos de enlace, que deberán ser mucho más efectivos y evaluables, con la intención de que se logre consolidar el modelo de seguridad ciudadana planteado en el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033, tendente a garantizar la paz y seguridad de los habitantes de los municipios del AMG. Para ello se sugiere que se tomen en cuenta como premisas mínimas, las siguientes:

a) Concebir la seguridad ciudadana con un enfoque en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, a fin de que ésta sea autogestora, proactiva y propositiva, contando desde luego con la participación estrecha de la policía.

b) La seguridad ciudadana no debe limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino a crear condiciones para la convivencia pacífica de las personas y mejorar su calidad de vida. Se sugiere impulsar acciones tendentes a reducir los factores de riesgo asociados a la violencia que puedan devenir en la configuración de delitos, como lo pueden ser:

- Que, en la construcción del modelo de seguridad ciudadana, se respeten y cumplan con los principios de institucionalización, integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad decisiva, focalización multidimensional, transparencia y rendición de cuentas con perspectiva de derechos humanos, igualdad de género, eficacia colectiva y juventudes.
- Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad por medio de la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo hincapié en la atención de niños y jóvenes, focalizando la problemática en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como en la prevención mediante el desarrollo social.
- En coordinación con el gobierno del Estado, se incida en la modificación de las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).
- Que se diseñen estrategias tendentes a priorizar las necesidades concretas de cada barrio y vecindario, transformando los modelos de patrullaje y una gestión de los agentes policiales más cercana a las comunidades.

c) Diseñar programas específicos y evaluables encaminados a combatir la impunidad y lograr su no repetición.

d) Construir indicadores confiables con perspectiva de género, estadísticas desagregadas por sexo, por grupos de edad, que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: los recursos humanos; los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional; las condiciones de trabajo y remuneración; y el equipamiento, medios de transporte y comunicaciones, disponibles para el cumplimiento de las funciones asignadas.

e) Las políticas públicas para garantizar la seguridad ciudadana deben estar articuladas con otras tendentes a combatir la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la inestabilidad familiar y otros factores que inciden en la inseguridad y que, a su vez, garanticen la eficacia colectiva.

f) Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad.

g) Identificar los factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad en el espacio local e implementar medidas de prevención social, comunitaria y situacional para combatirlos. Algunos de estos factores pueden combatirse con:

- Incorporar criterios diferenciadores de análisis de las amenazas existentes para todos los grupos de población, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante dichas amenazas de acuerdo con los derechos y las prioridades de cada grupo de población.
- Diseñar medidas tendentes a modificar el entorno, que propicien la convivencia y la cohesión social, así como a disminuir los factores de riesgo que facilitan los fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, ello con el fin de apostar a la prevención situacional.
- Análisis de elegibilidad de programas y acciones de políticas federales, estatales y municipales en materias de infraestructura, desarrollo económico, desarrollo social, prevención social de la

violencia y la delincuencia, cultura, deporte y educación, para ponerlos en marcha en aquellas zonas urbanas en donde exista un rezago en la prestación de servicios y una consecuente segregación social.

- El rediseño urbano, la generación y mantenimiento de espacios públicos amigables y los sistemas de transporte.
- Revisión de los instrumentos de desarrollo urbano, así como las licencias, giros y permisos de uso de suelo, desde el enfoque del derecho a la seguridad.
- En conjunto con los Consejos Municipales contra las Adicciones, se instrumenten medidas para reducir el consumo de alcohol y otro tipo de adicciones.
- En coordinación con el gobierno del Estado, se instrumenten campañas para limitar y restringir la portación de armas por particulares.
- Promover la creación y difusión de bolsas de trabajo en las zonas de mayor violencia.
- La aplicación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales.
- La construcción de indicadores, recolección de datos y trabajo, a partir de mapas georreferenciados para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana.
- Trabajar sobre los factores posibilitadores de la violencia y el delito en espacios concretos.
- Implementar técnicas de resolución no violenta de conflictos en los centros educativos.

- Desplegar programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia, con el fin de apostar a la prevención de los factores a riesgo o también llamada, prevención precoz.

Segunda. Gire instrucciones a las áreas que resulten competentes de esa Administración Pública Municipal, para que incluyan en sus programas operativos, políticas tendentes a prevenir el delito, proponiendo el Enfoque de Prevención del Crimen detallado en el modelo de “Ciudades Más Seguras” de ONU-Hábitat.

El Programa Ciudades más Seguras de ONU, resalta el papel fundamental de las autoridades locales en la búsqueda de soluciones para prevenir el crimen y la violencia; además enfatiza la importancia de trabajar en esquemas de gobernanza, que permitan desarrollar programas y políticas públicas con mayores elementos y mejores resultados, sólo posibles a partir de la multidisciplinariedad y el trabajo en conjunto con los sectores sociales involucrados en el problema de la inseguridad. Para estos propósitos, el Programa sugiere una metodología para facilitar la vinculación y la ejecución de los proyectos de política pública, metodología que puede resumirse de la siguiente manera:

- Identificación de actores clave.
- Creación de una coalición o instancias para la seguridad local comandada por un dirigente público.
- Diagnóstico y evaluación de la situación criminal local y de los recursos humanos y financieros para enfrentarla.
- El desarrollo de estrategias de prevención del crimen local adaptadas a las prioridades identificadas.
- Ejecución de tales estrategias.
- La institucionalización de un enfoque participativo.

Para tal efecto, reconocer el papel que tendrá el Mecanismo de Seguimiento de esta recomendación, integrado por representantes de sociedades de alumnos, instituciones educativas, organizaciones civiles, académicos, el sector empresarial y sindical, las autoridades municipales vinculadas a las metas y objetivos, y ésta misma Comisión Estatal de Derechos Humanos; y llevar a cabo las acciones, inversiones, programas y servicios públicos que deriven como consecuencia de los análisis arrojados en las marchas exploratorias y las hojas de ruta —conforme al modelo de Ciudades más Seguras de ONU-Mujeres y ONU-Hábitat—, para la transformación del espacio público en las áreas contiguas de los campus y planteles educativos.

Sumado a lo anterior, se proponen los siguientes pilares:

- a) Prevención del crimen y violencia institucional, promoviendo el papel de los gobiernos municipales en la seguridad y protección de sus habitantes, difundiendo formas alternativas de mantenimiento del orden;
- b) Prevención de la criminalidad social, centrado en la seguridad de jóvenes en situación de riesgo, mujeres y niñas; y
- c) El entorno físico, en el contexto del Programa Ciudades Más Seguras, y de las hojas de ruta derivadas del Mecanismo de Seguimiento, tomando el espacio público como concepto clave para abordar problemas específicos de la ciudadanía, vinculada en su vida diaria; donde genera condiciones para analizar políticas públicas de vivienda, seguridad, infraestructura, agua, movilidad, transporte público y otras políticas de los tres niveles de gobierno.

En el espíritu del modelo Ciudades Más Seguras, atender y desplegar los imperativos de acción que se refieren en la Declaración de Atenas sobre Espacios Públicos y el Hábitat, entendiendo que el espacio público donde se despliegan las funciones vitales de reproducción social en ciudades y centros de población. Las funciones vitales destacadas para entender una sociedad segura son:

- Circular (vialidad, transportes, fluidos, saneamiento)

- Educar (equipamientos educativos)
- Cuidar (equipamientos hospitalarios, sanitarios y de asistencia)
- Cultivarse (equipamientos culturales)
- Practicar el deporte (equipamientos deportivos)
- Jugar (equipamientos lúdicos)

Hacer una clasificación estratégica, conceptual y legal de los espacios públicos conforme a su articulación con servicios públicos, programas y proyectos del sector público y de la cooperación internacional, a efecto de tratarlos en su justa dimensión, y para proponer líneas de acción acordes a su entorno administrativo-político. En ese tenor, concebir al espacio público como lugar natural para ejercer políticas públicas de diversa índole:

- Infraestructura
- Económica
- Cultural, deportiva y recreativa
- Medio ambiental
- Seguridad humana
- Desarrollo humano y social

Asimismo, que este modelo sea único y que contenga un enfoque de transversalidad.

Tercera. Se implementen campañas de respeto a los derechos humanos y promoción de los mismos a través de los medios de comunicación o redes sociales, con el objetivo de recuperar los valores, respeto a las leyes, confianza en las instituciones, cultura de seguridad preventiva, prevención

de accidentes de tránsito, contra el alcohol y drogas, solidaridad ciudadana, así como fomentar cultura, deportes y la sana recreación.

Cuarta. Gire instrucciones a las dependencias que resulten competentes, para que, en conjunto con las Asociaciones Vecinales, se implemente un programa de vigilancia del barrio y educación cívica, con el fin de prevenir el delito y desalentar la delincuencia.

Quinta. Que, en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública, la Fiscalía General del Estado, la Comisaría de Seguridad Pública del Estado y la Agencia Metropolitana de Seguridad, se analicen las estrategias en materia de seguridad que se están implementando en la Zona Metropolitana y se tejan soluciones conjuntas que ayuden a mejorar el clima de inseguridad existente, donde además se garantice la participación ciudadana en su evaluación.

Sexta. Giren instrucciones a quienes corresponda, para que se imparta capacitación sistemática en materia de derechos humanos, en particular sobre las prerrogativas de las mujeres, a todos los funcionarios encargados del Sistema de Seguridad Pública que participan en operaciones en el contexto de la estrategia de la materia, así como establecer y hacer cumplir un código estricto de conducta a fin de garantizar de modo efectivo el respeto de los derechos humanos.

Séptima. En coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública se realicen las siguientes acciones, tendentes a resolver la problemática de las condiciones en que laboran los elementos de Seguridad Pública:

a) Que se haga una revisión de su marco normativo, para identificar las disposiciones jurídicas que atenta contra la dignidad humana de los policías, y en su caso, se incida para que sean armonizadas con el marco de respeto de derechos humanos.

b) Se brinde certeza y respeto a las condiciones de trabajo de los elementos policiales del Estado, donde se garantice con perspectiva de derechos humanos, la legalidad en los procedimientos internos, en sus prerrogativas laborales, así como en su derecho a la salud física y mental, poniendo

mucha atención en aquellos casos donde se presenten pensamientos de autoagresión.

c) Se elabore un diagnóstico en conjunto con el personal operativo, para la selección y adquisición del equipamiento y herramientas para el desempeño de funciones de alto riesgo, con miras a construir una norma oficial estatal que permita estandarizar los lineamientos de la calidad y funcionalidad de este equipamiento.

d) Construir programas de integración social donde se dignifique la calidad humana del policía.

Octava. Que gire instrucciones a quienes corresponda, para que instale un comité interdisciplinario municipal y con la inclusión de los distintos actores sociales organizados para evaluar el cumplimiento de la presente recomendación.

Recomendación de carácter particular

Primera. Se coordinen con el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, con el fin de realizar un análisis de la situación laboral de los policías de su municipio y la incidencia de las causas que influyen en actos de corrupción y/o deserción. Hecho esto, se aporten las propuestas necesarias para modificar los resultados que arroje dicho estudio, tomando en consideración el mejoramiento de la seguridad social y económica, así como también, se adopten las medidas tendentes al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Segunda. Giren instrucciones a las titulares de los Sistemas DIF Municipales, para que, en forma coordinada con su homóloga estatal, implementen de forma permanente, programas tendentes a inhibir la exclusión social, la violencia intrafamiliar, así como la discriminación contra la mujer, pues es evidente que estos factores, incentivan la violencia y la delincuencia. El objetivo de esta propuesta deberá ser encaminada a la construcción de comunidades fuertes y con capacidad de resiliencia.

Tercera. Se establezcan lazos estrechos con las asociaciones vecinales de sus municipios, a fin de realizar mediciones periódicas respecto de las problemáticas sociales como: pobreza, falta de empleo, educación de nivel, salud y vivienda. Debe verse un esfuerzo en brindar mayor bienestar a los que menos tienen.

En el curso de estas mediciones, se sugiere el acompañamiento de universidades, cámaras industriales y sociedad civil organizada, con el fin de lograr un enfoque científico y buscar las soluciones que resulten necesarias, con el fin de restablecer la resiliencia comunitaria.

Cuarta. Giren instrucciones al área que corresponda, para que lleven a cabo una verificación de todos los giros comerciales que se encuentren a los alrededores de las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara, u otras escuelas públicas o privadas, donde se expendan vinos y licores, y se valore sustituirlos por otros que transformen el entorno. Asimismo, se intensifiquen las inspecciones en este tipo de establecimientos con el fin de inhibir el consumo de bebidas alcohólicas a menores de edad.

Quinta. Giren instrucciones a las áreas que correspondan, para que lleven a cabo una verificación de todo el sistema de iluminación existente en las calles aledañas a las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara, y otras escuelas públicas o privadas, así como de los lugares donde se localicen las paradas de camiones ubicadas en su jurisdicción, con el fin de detectar los espacios donde persista la oscuridad y se analice la instalación de nuevas luminarias o bien, el reemplazo por otras que inhiban la oscuridad y con ello, evitar que se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas.

Sexta. Giren instrucciones a quien corresponda, para que lleven a cabo un programa permanente de poda de aquellos árboles que impidan la debida iluminación en las calles aledañas a las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara, u otras escuelas públicas o privadas, así como de los lugares donde se ubiquen las paradas de camiones ubicadas en su territorio, con el fin de evitar que se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas.

Séptima. Que se establezca en su jurisdicción, un programa permanente en los alrededores de las Preparatorias y Centros Universitarios de la Universidad de Guadalajara u otras escuelas públicas o privadas, así como de los lugares donde se localicen las paradas de camiones, ubicadas en su territorio, donde se analice la efectividad del sistema de iluminación existente, considerando en caso de que así se requiera, la instalación de nuevas luminarias o bien, el reemplazo por otras que permitan una mejor luminosidad.

Octava. Diseñar e implementar campañas de información, sensibilización y capacitación sobre los diferentes elementos de la criminalidad y cómo evitarlos.

Novena. Instruyan a quienes corresponda, para que en coordinación con la Secretaría de Salud del Estado, Instituto Jalisciense de Salud Mental y el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, lleven a cabo un programa permanente de atención para las personas en situación de calle existente en los alrededores de las preparatorias y centros universitarios de la Universidad de Guadalajara, así como de otras escuelas públicas y privadas, y de forma transversal, construyan mecanismos que redunden en soluciones para revertir esa problemática.

Décima. En atención a la problemática de la indigencia, se instruyan a los titulares de las áreas encargadas de brindar atención social, así como de seguridad pública, para que se elaboren protocolos de atención con perspectiva de derechos humanos para este sector, vigilando que se evite discriminarlos.

Décima primera. En coordinación con el Gobierno del Estado, trabajen en la elaboración de un censo de población de personas en situación de calle, a fin de poder medir los alcances de la problemática, y con base en esto, generar políticas públicas tendentes a revertirla y dar una solución eficaz.

Recomendaciones de política y acción, sustentados en la Convención de

Belém do Pará (1994), Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (1325, 1820, 1888, 1889 y otras) y el Consenso de Santo Domingo sobre la Seguridad Pública (2009):

Décimo segunda. Incorporar criterios diferenciadores de análisis de amenazas existentes para todos los grupos de población en sus municipios, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante dichas amenazas de acuerdo a los derechos y las prioridades de cada grupo de población.

Décimo tercera. Que se institucionalice la metodología de marchas exploratorias inscrito en el programa insignia ONU-Mujeres “Ciudades y Espacios Seguros para Mujeres y Niñas”, con la finalidad de prevenir y responder a las situaciones de violencia que viven las mujeres en las ciudades, para generar consciencia, evidencia, campañas de comunicación y buenas prácticas en la prevención del acoso sexual y los diversos tipos de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas en los espacios públicos.

Décimo cuarta. Implementar códigos de conducta internos y externos para el personal de seguridad pública, con el fin de regular el acoso sexual y otros problemas.

Décimo quinta. Crear oportunidades de educación, formación, empleo y generación de ingresos para hombres y mujeres jóvenes, como una alternativa viable a la criminalidad.

Décimo sexta. Fortalecer la respuesta municipal ante la violencia contra las mujeres mediante normas y protocolos de acción y de atención, para el sector de seguridad en particular y tomando en cuenta el impacto que pueden tener factores como raza, etnicidad u orientación sexual sobre la interacción de las mujeres con las instituciones de seguridad.

Decimoséptima. Fortalecer la capacidad de grupos de la sociedad civil, en particular de organizaciones de mujeres, para llevar a cabo un monitoreo integral de la situación de las mujeres y de su relación con el sector de seguridad, en base a los compromisos adquiridos a nivel internacional, interamericano y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres.

Decimoctava. Alentar a los y las jóvenes a participar activamente en procesos políticos y de toma de decisiones, exigiendo el acceso a la información y a la transparencia en estos procesos, particularmente relativos a la seguridad.

PETICIONES

Al administrador general de la Agencia Metropolitana de Seguridad:

Primera. Que, en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública, los municipios del AMG y organismos de la sociedad civil, incida en el diseño de programas de prevención del delito, tendentes a que los municipios antes referidos, apliquen medidas que coadyuven a prevenir la delincuencia.

Segunda. Que, en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública, los municipios del AMG y con organismos de la sociedad civil, incida en la instrumentación de foros, seminarios y congresos sobre el tema de prevención del delito, bajo el modelo de Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat.

Tercera. Que, en coordinación con el Gobierno del Estado y los municipios del AMG, impulse, participe y diseñe un sistema de información geográfica encaminado a un análisis territorial de los patrones delictivos con el fin de conocer las formas de vulnerabilidad y reincidencia.

Cuarta. Que, en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública y los municipios del AMG, se instrumente y se brinde asesoría en la creación y funcionamiento de los Gabinetes Municipales Multidisciplinarios para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Al director general del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara:

Primera. Que conforme a sus facultades legales y jurídicas, y en la jurisdicción que establecen los decretos 23021/LVIII/09 y 25400/LX/15 del

Congreso del Estado de Jalisco, analicen las variables ambientales, de infraestructura, equipamiento, servicios públicos y desarrollo urbano desde la clave del modelo de Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat, a efecto de desarrollar proyectos y políticas públicas concebidas en la escala metropolitana y en las escalas de las centralidades metropolitanas, así como el rango de actuación en aquellas funciones o servicios públicos que engrosen y enriquezcan el modelo Ciudades Más Seguras en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Segunda. Reproducir un índice o instrumento de medición actualizable de suficiencia de servicios en la escala espacial de centralidades metropolitanas, y con los campos de datos y conceptos de información desarrollados en ese respecto en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, que sea actualizable y accesible para los gobiernos municipales y los ciudadanos, e integrar a las nuevas variables que el Instituto Metropolitano de Planeación haya desarrollado capas y dimensiones de análisis que sirvan para evaluar la segregación socio-espacial en la ciudad, y su relación con los factores generadores de violencia y delito.

Al presidente del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco:

Primera. De conformidad con los artículos 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 2º, 5º, 11 y demás relativos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública y los municipios del AMG, elaboren un diagnóstico respecto del problema de la corrupción y su relación con la inseguridad y la violencia existente. Asimismo, se propongan políticas públicas para revertir estos graves problemas que afectan la sociedad en general.

Segunda. Que en coordinación con el Consejo Estatal de Seguridad Pública y las corporaciones policiales estatales y municipales, se realice un análisis de la situación laboral de sus elementos operativos y la incidencia de las causas que influyen en actos de corrupción o deserción. Hecho esto, se realicen las propuestas necesarias para modificar los resultados que arroje

dicho estudio, tomando en consideración el mejoramiento de la seguridad social y económica, así como también se adopten las medidas tendentes al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

A los Rectores de la Universidad de Guadalajara (U de G) y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); así como a los presidentes de la Federación de Estudiantes Universitarios de la U de G y de la Sociedad de Alumnos del ITESO:

Único. Que, en coordinación entre ambas universidades, establezcan los mecanismos de seguimiento y cumplimiento de la presente Recomendación, donde posteriormente pudieran realizar la invitación a otras universidades y asociaciones de estudiantes en el Estado, con la finalidad de realizar las siguientes acciones:

- a) Coadyuvar con esta Defensoría de Derechos Humanos en la difusión de la presente recomendación y dar seguimiento a su aceptación y cumplimiento.
- b) Definir los mecanismos de evaluación de la presente recomendación.
- c) Llevar a cabo foros Inter universidades con académicos respecto del tema de seguridad ciudadana, con el fin de sugerir políticas públicas en la materia.
- e) Incidir en las autoridades a través de pronunciamientos, exhortos y otros medios para que se cumpla puntualmente la recomendación.
- f) Evaluar periódicamente el grado de cumplimiento de la Recomendación.
- g) Estrechar vínculos con universidades públicas y privadas, tanto de Jalisco como de los estados circunvecinos, con el fin de celebrar foros de reflexión para la seguridad de los estudiantes.

A las Cámaras de Comercio y de Industriales en el Estado de Jalisco:

Se les da vista de la presente Recomendación general, a fin de que puedan coadyuvar con esta Defensoría de Derechos Humanos en la difusión de la presente recomendación y que, además, puedan incidir en su aceptación y cumplimiento.

A los miembros del Consejo Estatal de Seguridad Pública

Se les da vista de la presente Recomendación general, a fin de que puedan coadyuvar con esta Defensoría de Derechos Humanos en la difusión de la presente recomendación y que, además, puedan incidir en su aceptación y cumplimiento.

La presente Recomendación de carácter general se emite de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 10, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y con el propósito de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones de los derechos humanos de la sociedad jalisciense, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Es fundamental que las autoridades a quien se dirige la presente recomendación la acepten y cumplan a cabalidad, ello reflejaría su seria preocupación por atender los reclamos unánimes por la inseguridad y las exigencias de justicia de la población de Jalisco. Hoy más que nunca es urgente unir esfuerzos coordinados para poner alto al clima de violencia que estamos padeciendo, pues la inseguridad impide desarrollo armónico y la felicidad de nuestra sociedad.

Doctor Alfonso Hernández Barrón
Presidente