

**Marcos jurídicos y condiciones para impulsar la Ley  
General de Seguridad Ciudadana en México**  
*Legal frameworks and conditions to promote the Law  
General of Citizen Security in Mexico*

Luis Roberto TORRES-LÓPEZ \*  
Xicoténcatl REYES-BAZÚA \*\*

*Sumario.* Introducción. 1. Marco legal y administrativo. 2. Políticas de seguridad ciudadana. 3. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. 4. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 5. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Conclusiones.

*Resumen.* El objetivo es conocer cuáles son los instrumentos jurídicos, los cuales sustentan los principios básicos que rigen la prevención y constituyen el marco regulatorio para la implementación de líneas de acción preventivas. El estudio es exploratorio con enfoque cualitativo mediante análisis documental. Los resultados revelan tres instrumentos legales y administrativos que guían las políticas de seguridad ciudadana como son: el Plan Nacional de Desarrollo (PND); la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD); y, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). En conclusión, existen las condiciones para impulsar una Ley General de Seguridad Ciudadana que fortalezca la Seguridad Pública en México, la cual involucre a los distintos actores y sectores, así como la transformación de prácticas, creencias y formas de afrontar los conflictos.

---

\* Doctor en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO). Maestro en Gestión y Política Pública por la UAdeO. Maestro en Economía y Finanzas por Universidad ISU. Licenciado en Derecho Burocrático por el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública (INESAP). Líneas de investigación: Políticas Públicas; Gobiernos Locales; Gobernanza; Desarrollo Regional; Seguridad Social. Correo: lutorconsultores@hotmail.com

\*\* Doctor en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional por la UAdeO. Doctor en Seguridad Pública y Ciencias Policiales por el Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública (INECIPE). Maestro en Gestión y Política Pública. Maestro en Derecho Procesal Penal Acusatorio Oral por el INECIPE. Línea de investigación: Gobiernos Locales; Políticas Públicas; Seguridad Pública; Economía Informal. Correo: reyesglob@hotmail.com

*Palabras clave:* seguridad ciudadana, seguridad pública, marcos jurídicos.

*Abstract.* The objective is to know which are the legal instruments, which support the basic principles that govern prevention and constitute the regulatory framework for the implementation of preventive lines of action. The study is exploratory with a qualitative approach through documentary analysis. The results reveal three legal and administrative instruments that guide citizen security policies, such as: the National Development Plan (PND); the General Law for the Social Prevention of Violence and Crime (LGPSVD); and the National Program for the Social Prevention of Violence and Crime (PNPSVD). In conclusion, the conditions exist to promote a General Law of Citizen Security that strengthens Public Security in Mexico, which involves the different actors and sectors, as well as the transformation of practices, beliefs, and ways of facing conflicts.

*Key words:* citizen security, public security, legal frameworks.

## **Introducción**

En México no existe una Ley General de Seguridad Ciudadana (LGSC). No obstante, existen marcos jurídicos para la prevención de la violencia y delincuencia que contribuyen a la elaboración de una ley seguridad ciudadana. Los siguientes apartados presentan los principales marcos normativos<sup>1</sup> que sostienen y regulan las acciones en materia de seguridad ciudadana en el país.

Del mismo modo, los instrumentos jurídicos expresan los principios básicos que rigen la prevención y constituyen el marco regulatorio para la implementación de acciones preventivas. Asimismo, evitan la exclusión y estigmatización de grupos sociales basados en el respeto pleno a los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Ecuador: FLACSO.

En este contexto, los proyectos encauzados a prevenir o mitigar la violencia deben armonizarse con los principios y lineamientos establecidos en los programas, planes y políticas de seguridad en el ámbito local, estatal y federal. Además, de integrar elementos como condiciones para impulsar una LGSC y alcanzar la seguridad ciudadana como son: la cohesión social y comunitaria; la transformación positiva de conflictos; y, el liderazgo local y la relación policía-comunidad.

La investigación plantea la interrogante ¿Cuáles son los marcos jurídicos y condiciones para impulsar la Ley General de Seguridad Ciudadana en México? Por ello, el objetivo es conocer cuáles son los instrumentos jurídicos que enumeran los principios básicos que rigen la prevención y constituyen el marco regulatorio para la implementación de líneas de acción preventivas.

Asimismo, el estudio es exploratorio y transversal con enfoque cualitativo mediante el análisis documental de la información. El análisis del marco normativo muestra que existen las condiciones para impulsar una LGSC en México.

## **1. Marco legal y administrativo**

El marco jurídico y administrativo de la prevención de la violencia sigue los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana,<sup>2</sup> que son la principal referencia para el diseño de políticas transversales de prevención de violencia y delincuencia, así como el seguimiento y evaluación de programas implementados en los tres órdenes de gobierno. En este sentido, estos lineamientos se apoyan en la perspectiva de seguridad ciudadana, prevención social y principios a ser considerados en el diseño de políticas de prevención social. La tabla I expone estos lineamientos.

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación (2011). *Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011)

**Tabla I.** Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, Delincuencia y Participación Ciudadana

<b>Enfoque de Seguridad Ciudadana</b>	<b>Enfoque de Prevención Social</b>	<b>Principios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tiene como objetivo que el Estado garantice el pleno goce de los derechos ciudadanos, en particular, los que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.</li> <li>● Promueve una política de seguridad que busque la garantía de los derechos humanos y realice acciones integrales, intersectoriales, participativas, universales, intergubernamentales y sostenibles en el tiempo.</li> <li>● Implica la profesionalización de los cuerpos de seguridad y los sistemas de procuración e impartición de justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Establece la implementación de políticas necesarias para promover el goce de los derechos humanos.</li> <li>● Impulsa la participación coordinada de diversas instituciones públicas y privadas, y actores sociales para modificar las dinámicas sociales, urbanas, económicas y culturales favorables a la violencia.</li> <li>● Establece el diseño de acciones encaminadas a disuadir o desalentar las acciones violentas y la comisión de delitos, mediante una mayor sinergia entre la prevención y la política social.</li> <li>● Las acciones deben realizarse en territorios focalizados y que consideren una intervención de corto, mediano y largo plazo impulsando la participación ciudadana y la cohesión social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Integralidad.</li> <li>● Perspectiva social y comunitaria.</li> <li>● Dimensión territorial decisiva.</li> <li>● Acciones focalizadas y multidimensionales.</li> <li>● Acciones articulada y transversales.</li> <li>● Coordinación interinstitucional.</li> <li>● Efectos continuos y consistentes.</li> <li>● Institucionalización.</li> <li>● Compromiso con una cultura de la prevención.</li> </ul>

**Fuente.** Elaboración propia.

Los lineamientos definen las prioridades de la política de prevención social: por tipo de violencia (social, institucional e intrafamiliar); por grupos poblacionales (niñas y niños, jóvenes, mujeres); por ciudades, zonas y regiones (conflictividad alta, intermedia y baja); y, con intención a establecer criterios y prioridades con base en diagnósticos locales de cada comunidad o ciudad donde se pretenda intervenir.

En este sentido, los lineamientos son una referencia en materia de seguridad ciudadana y coloca en el centro de las políticas de seguridad a la prevención social y la participación ciudadana en México, así como establecer los principios y criterios para el diseño e implementación de acciones preventivas.

La articulación multiactor, multisector y el enfoque de prevención social son aspectos esenciales en el establecimiento y consolidación de la política de seguridad ciudadana que trascienda el enfoque represivo y permita el diseño e implementación de acciones preventivas con criterios y prioridades específicas.

En este orden de ideas, se analizan los instrumentos legales y administrativos vigentes que guían las políticas de seguridad ciudadana en México como son: el Plan Nacional de Desarrollo (PND);<sup>3</sup> La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD);<sup>4</sup> así como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD).<sup>5</sup>

Asimismo, estos instrumentos jurídicos y administrativos constituyen esfuerzos por consolidar una estrategia integral de carácter preventivo que haga frente a los problemas de violencia e inseguridad que afectan al país e impiden la construcción de la seguridad ciudadana.

---

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación (2012). *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD\\_040521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD_040521.pdf)

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación (2014). *Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y delincuencia*. [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_10\\_VII\\_2015/6\\_PROGRAMA\\_Nacional\\_Preencion\\_Social\\_Violencia\\_Delincuencia2014.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_10_VII_2015/6_PROGRAMA_Nacional_Preencion_Social_Violencia_Delincuencia2014.pdf)

## 2. Políticas de seguridad ciudadana

Los lineamientos<sup>6</sup> muestran que las políticas de seguridad ciudadana abarcan todos aquellos programas, proyectos y actividades diseñados para prevenir la violencia y delincuencia y con ello garantizar los derechos. Además, la armonización con los principios, criterios y prioridades de la prevención social, requieren que dichas políticas incluyan la participación social y se articulen con otras políticas (salud, economía, trabajo, desarrollo social, educación, entre otras).

En otras palabras, la seguridad ciudadana no puede ser resultado de una política aislada, sino de un conjunto de políticas articuladas y transversales que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre el Estado y las comunidades, voluntad política amplia sostenida, así como la adopción de sistemas de información e intervención modernos y eficaces.

En este contexto, ciudadanos, funcionarios, autoridades y expertos deben actuar desde una perspectiva integral y no de manera separada como si los problemas de seguridad y sociales fueran problemáticas independientes.<sup>7</sup> El diseño de una política pública de seguridad ciudadana requiere la identificación del problema y causas con base en evidencia científica, así como de mecanismos e instrumentos que la sustenten y armonicen.

En este sentido, los diagnósticos son esenciales para conocer a fondo las realidades locales y los factores de riesgo que los diferentes contextos presentan. Además, la evaluación de las acciones implementadas debe cimentarse en la identificación y atención de los factores implicados, es decir, deben evaluarse los resultados obtenidos.

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación (2011). *Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011)

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.  
[https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html)

Asimismo, aun cuando la evaluación intersectorial es compleja, debe apelarse a criterios científicos para evaluar el impacto de las acciones en la reducción y prevención de la violencia para establecer una base sólida de evidencia que replique o corrija a tiempo de acciones con poca probabilidad de éxito.

En consecuencia, es importante aprovechar los recursos y maximizar los beneficios a partir de las acciones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno y, a la vez, una participación de los gobiernos locales en la prevención de la violencia y delincuencia.

En suma, las acciones preventivas deben armonizarse con los instrumentos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> de tal forma que exista coherencia y equilibrio entre los proyectos diseñados, el Plan Nacional de Desarrollo vigente y la Ley de Seguridad Ciudadana.

Cabe señalar que en México no existe una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana que impulse y establezca acciones para su construcción, ya que las acciones actuales están enmarcadas en lo que establece LGPSVD y un programa nacional cuyos principios, estrategias y líneas de acción sustenten los proyectos que se quieren implementar.<sup>9</sup>

### **3. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**

El PND<sup>10</sup> es un instrumento basado en la CPEUM, el cual establece la planeación nacional de desarrollo y es el eje que guía las políticas públicas del gobierno federal. Además, la Ley de Planeación (LP) especifica que todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que precisan las

---

<sup>8</sup> CPEUM (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.  
[https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html)

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

acciones del gobierno deberán elaborarse en armonía con el PND; y tanto la Constitución como la LP establecen que atañe al Estado la jurisdicción del PND, al que se sujetarán de forma obligatoria los programas de la administración pública federal.

Si bien la planeación nacional corresponde al Estado, lo cierto es que cada Plan se define con base en amplios foros de consulta con la sociedad, en donde participan numerosas organizaciones de la sociedad civil, académicos, líderes comunitarios y ciudadanos en general, de manera que se busca promover la efectiva democracia participativa mediante un ejercicio reflexivo que convoca a la ciudadanía a pensar sobre los retos y oportunidades que el país enfrenta, y la necesidad de trabajar conjuntamente todos los actores y sectores de la sociedad para alcanzar el desarrollo del país.

En ese orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 indica las grandes metas nacionales (en cada sexenio presidencial), así como las estrategias transversales a las que deberán articularse los diferentes programas creados para tales fines. Cabe destacar que la Meta I. Política y Gobierno se expresa el siguiente propósito con relación a la seguridad de forma textual:

#### Cambio de paradigma en seguridad

El Ejecutivo federal ha emprendido un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado “populismo penal”, consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Actualmente el país padece aún las consecuencias de esa política equivocada.

Con la convicción de que la violencia engendra más violencia, y tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada por el Senado de la República, establece los siguientes objetivos:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, en los términos ya descritos en apartados anteriores.

2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas Benito Juárez, Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables Sembrando Vida, de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía.

3. Pleno respeto a los derechos humanos que permee todas las acciones e instituciones de gobierno; se buscarán las reformas que permitan dotar de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave, a las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos; el conocimiento y observancia de estos derechos será asignatura regular en la formación de los nuevos elementos policiales. Se excarcelará, en observancia de las disposiciones legales, a las personas que, sin haber cometido acciones violentas, se

encuentren en prisión por motivos políticos y se buscarán las vías para dejar sin efecto los actos procesales de vinculación a proceso y los juicios penales originados por los acusados en actos de protesta legal y pacífica; se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado. El gobierno federal no tolerará los atropellos impunes desde el poder en contra de la ciudadanía.

4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad. La crisis de valores y de convivencia que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización, derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. Ante este panorama, la regeneración moral es, al mismo tiempo, un medio y un propósito de la Cuarta Transformación. La regeneración ética es la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendientes en todos momentos del interés superior. En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.

5. Reformular el combate a las drogas. En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no sólo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La “guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de

seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas masivos, pero personalizados de reinserción y desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU.

6. Empezar la construcción de la paz. Como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz. El gobierno federal invitará en todas estas acciones a representaciones de la CNDH y a observadores designados por la ONU.

7. Recuperación y dignificación de las cárceles. Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad. Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. El hundir a los infractores presuntos o sentenciados en entornos de descomposición y crueldad es la peor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible.

8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera. La actual administración fortalecerá las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.

- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas. Los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad. El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras.

10. Establecer la Guardia Nacional. Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional. Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía

y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

La Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que, si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

La Guardia Nacional dispondrá de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal y sus integrantes tendrán garantizados el respeto a sus derechos adquiridos en las corporaciones de las que provengan, la paulatina homologación de términos laborales, la estabilidad en el cargo, la seguridad social y el bienestar.

Los objetivos sexenales de la Guardia Nacional serán el crecimiento hasta 140 mil elementos y la cobertura de 266 regiones distribuidas en las 32 entidades federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas.

11. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales. En el ámbito nacional se tiene ya un mando coordinado, el Gabinete de Seguridad, que es encabezado por el Presidente de la República; sesiona diariamente en Palacio Nacional y en él participan los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa, y se convoca con regularidad al Fiscal General de la República. Se busca replicar ese modelo a escala estatal y regional, con la participación de los coordinadores federales, los ejecutivos estatales y sus comandancias de policía y seguridad pública, e invitaciones especiales a las fiscalías y autoridades judiciales locales.

12. Estrategias específicas. Como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se han desarrollado las siguientes estrategias específicas para asuntos prioritarios y urgentes:

- Nuevo Modelo Policial. Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policíacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.
- Prevención del Delito. La prevención es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública. Se han impulsado acciones en lo inmediato para consolidar una amplia política de prevención y participación ciudadana. El gobierno, por medio de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:

Desarrollo Alternativo. Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y

comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etcétera.

Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público.

De esta manera todas las políticas y acciones orientadas a la construcción de seguridad, prevención de la violencia y procuración e impartición de justicia deberán ser congruentes y favorecer el cumplimiento de la meta indicada. Por lo tanto, el diseño de cada proyecto debe armonizarse con el plan vigente, así como con las leyes que existan en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

#### **4. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**

La LGPSVD<sup>11</sup> promulgada en 2012 no habla de forma explícita de la seguridad ciudadana, no obstante, tiene como base un enfoque preventivo y, por lo tanto, esta Ley puede tomarse como una base importante para el diseño e implementación de políticas de seguridad menos reactivas con miras a la identificación, atención de factores de riesgo, causas de la violencia e inseguridad.

En ese sentido, es necesario entender que esta ley como el marco legal que regula el diseño e implementación de iniciativas en materia de prevención social de la violencia y delincuencia establece las definiciones reglamentadas de conceptos

---

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación (2012). Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD\\_040521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD_040521.pdf)

esenciales para la consolidación de políticas de seguridad ciudadana, tales como: la prevención social, sus principios y ámbitos; las instancias y mecanismos de coordinación; y, los lineamientos para la coordinación de los programas.

Esta Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de la CPEUM, por lo que representa un importante sustento jurídico prevención.

En lo que se refiere a la armonización entre los proyectos y este importante instrumento, es conveniente tener presente que la LGPSVD es una norma jurídica que sustenta la implementación de políticas públicas, programas y acciones (a nivel federal, estatal y municipal) orientadas a atender las causas y disminuir los factores de riesgo que favorecen la aparición de la violencia y la delincuencia.

La Tabla II establece principios esenciales (similares a los de los lineamientos revisados, pero con mayores precisiones) que deben seguir todas las políticas y proyectos que busquen atender y prevenir los problemas de violencia e inseguridad.

**Tabla II.** Principios de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

<b>Principios de la LGPSVD</b>		
<b>Derechos Humanos</b> Respeto irrestricto a los derechos humanos.	<b>Integralidad</b> Se refiere al desarrollo de políticas públicas integrales y eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria	<b>Intersectorialidad y Transversalidad</b> Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de gobierno, incluidos las de justicia, seguridad pública, desarrollo social,

	en los distintos órdenes de gobierno.	economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a comunidades, familias, niñas y niños, mujeres, así como jóvenes en situación de riesgo.
<p><b>Trabajo Conjunto</b></p> <p>Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil organizada y no organizada, la comunidad académica, de manera solidaria para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.</p>	<p><b>Continuidad de las políticas públicas</b></p> <p>Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazo a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, monitoreo y evaluación.</p>	<p><b>Interdisciplinariedad</b></p> <p>Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales.</p>
<p><b>Diversidad</b></p> <p>Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas.</p>	<p><b>Proximidad</b></p> <p>Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios.</p>	<p><b>Transparencia y rendición de cuentas</b></p> <p>Consiste en generar los mecanismos e instrumentos necesarios para informar, explicar y justificar sobre las acciones y utilización de recursos que realice el gobierno en materia de prevención social.</p>

**Fuente.** Elaboración propia.

El cumplimiento de estos principios permite diseñar proyectos<sup>12</sup> de intervención comunitaria, para que las acciones se cumplan con lo estipulado sin afectar los derechos humanos de individuos y grupos, e incluir estrategias<sup>13</sup> integrales para resolver los problemas de violencia en la comunidad.

## **5. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia**

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD),<sup>14</sup> cuya creación fue estipulada en la LGPSVD trata de posicionar a la prevención social de la violencia y la delincuencia como el paradigma más efectivo para garantizar la libertad, seguridad y justicia de las personas. Asimismo, el PNPSVD está alineado con la meta uno de Política y Gobierno sustentado en diferentes instrumentos como son la CPEUM, la Ley de Planeación y la LGPSVD. Cabe señalar que el gobierno federal destinó más de 10 mil millones de pesos para financiar las acciones PRONAPRED durante el periodo 2013-2016.

El PNPSVD<sup>15</sup> tiene como propósito general reducir los factores de riesgo que favorecen la aparición de violencia y delincuencia e incidir en las causas que la generaron, mediante la colaboración de los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores de la sociedad, iniciativa privada y ONG. Para ello establece objetivos que articulan las estrategias y líneas de acción que se implementarán en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>12</sup> Acero, H. *et. al.* (2012). Estrategias locales de seguridad ciudadana. Editorial Provisual.

<sup>13</sup> Carrión, F. *et. al.* (2009). 120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana. FLACSO: Ecuador. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792010000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792010000100001&script=sci_arttext)

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y delincuencia. [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_10\\_VII\\_2015/6\\_PROGRAMA\\_Nacional\\_Prevencion\\_Social\\_Violencia\\_Delincuencia2014.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_10_VII_2015/6_PROGRAMA_Nacional_Prevencion_Social_Violencia_Delincuencia2014.pdf)

<sup>15</sup> México Evalúa (s. f.). ¿Qué es el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito (PNPSVD)? <http://mexicoevalua.org/prevencion/conoce-el-proyecto/que-es-el-programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia-pronapred/>

En este sentido, los objetivos son: incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias; reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales, entidades federativas y federación; y por último, asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

El programa se fundamenta del enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegió la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención. Además, de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.

En este contexto, el enfoque preventivo asumido por el PNPSVD plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad. Asimismo, se sustenta en tres teorías que explican las distintas aristas de la violencia y delincuencia. La teoría ecológica y epidemiológica del delito y finalmente, la teoría de la eficacia colectiva.

El PNPSVD<sup>16</sup> transversaliza el enfoque de seguridad ciudadana, el cual ubica los derechos y libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia; el enfoque de cohesión comunitaria, como proceso integral mediante el cual las personas y comunidades alcanzan el máximo potencial;

---

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y delincuencia.  
[https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_10\\_VII\\_2015/6\\_PROGRAMA\\_Nacional\\_Preencion\\_Social\\_Violencia\\_Delincuencia2014.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_10_VII_2015/6_PROGRAMA_Nacional_Preencion_Social_Violencia_Delincuencia2014.pdf)

la perspectiva de género, que identifica y revierte las relaciones de poder que generan desigualdad/inequidad; la perspectiva de derechos humanos, la cual implica el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos acorde a principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y finalmente, la planeación, ejecución y evaluación de estrategias, proyectos, programas y acciones para el logro de los objetivos específicos y realización de líneas de acción alineadas a tales perspectivas y enfoques.

## **Conclusiones**

La investigación expone los marcos jurídicos que indican lineamientos y principios que deben seguir las políticas, programas y proyectos para la construcción de la seguridad ciudadana. Estos permiten una armonización necesaria para articular las acciones federales, estatales y locales, para impulsar estrategias integrales y de amplio alcance. El marco normativo debe ser programático para operar de forma efectiva y contar con el presupuesto necesario, pero también debe rendir cuentas y presentar resultados basados en evidencia.

La seguridad ciudadana no se construye en el vacío. La implementación requiere el cumplimiento de condiciones previas. Las principales condiciones que sientan las bases de una posible LGPSVD son la: participación y corresponsabilidad ciudadana, convivencia ciudadana, coproducción de la seguridad, espacios de convivencia ciudadana, transformación positiva de los conflictos, cohesión social y comunitaria, liderazgo social y la relación policía-comunidad.

En ese sentido, el involucramiento de los distintos actores y sectores, así como la transformación de prácticas, creencias y formas de enfrentar los conflictos se vuelve prioritario. La voluntad política y la formación policial en materia de seguridad ciudadana son esenciales para favorecer la perspectiva de seguridad ciudadana y transitar del enfoque represivo a uno preventivo.

En este orden de ideas, las condiciones están puestas para la construcción de la seguridad ciudadana; cada una de éstas requiere un trabajo importante para la consolidación de las estrategias en materia de seguridad.<sup>17</sup> Además, implica una nueva forma de concebir y atender los conflictos, así como una nueva relación entre policía y comunidad.

En ese sentido, se transforma la perspectiva sustentada únicamente en el paradigma de que la seguridad se construye a partir del control y la sanción. Este cambio de visión establece que para conseguir seguridad ciudadana es necesario considerar la inclusión, participación, corresponsabilidad, confianza, convivencia y transformación o resolución positiva de conflictos. Por último, el establecimiento de tales condiciones implica un trabajo arduo, voluntad política y liderazgo local para construir una política de seguridad ciudadana que privilegia la prevención a corto, mediano y largo plazo.

### **Referencias bibliográficas**

Baqueiro Rojas, Edgar y Buenrostro Báez, Rosalía, *Derecho Civil, introducción y personas*, México, Oxford, 2005.

--- *Derecho sucesorio*, México, Oxford, 2008.

Barroso Villa, Gerardo y Colín Aline, “Bases biológicas y terapéuticas de la fertilización asistida”, en Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Reproducción asistida*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Brena Sesma, Ingrid, *El derecho y la salud. Temas a reflexionar*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

---

<sup>17</sup> Salgado, J. (2010). Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia, México. Documento CIDE número 8.  
[https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/480/1/000001482\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/480/1/000001482_documento.pdf)

- Córdova, Jorge Eduardo y Sánchez Torres, Julio C., *Fecundación humana asistida, aspectos jurídicos emergentes*, Buenos Aires, ed. Alveroni Ediciones, 2000.
- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho civil, parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, México, Porrúa, 2008.
- Ferrer, Francisco A. M., “La función del derecho, las técnicas de procreación humana *postmortem* y el derecho sucesorio en Salud y Derecho”, en Brena Sesma, Ingrid (Coord.) *Memoria del Congreso Internacional de culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Flores Ávalos, Elvia Lucía, “Derechos de los sujetos que participan en la reproducción asistida”, en Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Reproducción asistida*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- Flores, Javier y Blazquez Graf, Norma, “Tecnologías de reproducción asistida en el siglo XXI y su impacto social”, en Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Reproducción asistida*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil*, México, Porrúa, 2002.
- Horton, Paúl B. y Hunt, Chester L., *Sociología*, 6ta. Ed., 3ra. en español, México, McGraw Hill, 1988.
- Hurtado Oliver, Xavier. *El derecho a la vida ¿y a la muerte?, procreación humana, fecundación in vitro, clonación, eutanasia y suicidio asistido, problemas éticos, legales y religiosos*, 2da. ed., México, Porrúa, 2000.
- Lema Añon, Carlos, *Reproducción asistida y derecho, ensayo filosófico – jurídico sobre las técnicas de reproducción asistida*, Madrid, Ed. Trotta, 1999.
- Massaglia de Bacigalupo, María Valeria, *Nuevas formas de procreación y el derecho penal*, Buenos Aires, Ed. AD-HOC, 2001.

Mata Pizaña, Felipe de la, y Roberto, Garzón Jiménez, *Derecho Familiar y sus reformas más recientes a la legislación del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2005.

Muñoz Rocha, Carlos I., *Derecho familiar*, México, Oxford, 2014.

Ochoa Hofmann, Alfonso E., “El derecho a tener hijos, consideraciones éticas y morales”, en Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Reproducción asistida*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, *Ética jurídica*, México, Iure Editores, 2003.

Sambrizzi, Eduardo, *La filiación en la procreación asistida*, Buenos Aires, Ed. El Derecho Universidad Católica Argentina, 2004.

---, *La procreación asistida y la manipulación del embrión humano*, Buenos Aires, Editorial Abeledo – Perrot, 2001.

Soto Lamadrid, Miguel Ángel, *Biogenética, filiación y delito*, en Sambrizzi, Eduardo A. *La filiación en la procreación asistida*, Buenos Aires, Ed. El Derecho Universidad Católica Argentina, 2004.

### **Leyes y jurisprudencia**

Código Civil para el Estado de Tabasco.

Código Civil para el Estado de Coahuila.

Código Familiar Vigente para el Estado de Sinaloa.

Tesis I.5º. C. J/11, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2011, p. 2133