

DERECHOS HUMANOS
EN EL ESTADO DE PUEBLA
SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES

VOLUMEN VI
SEGURIDAD CIUDADANA

6.1 MARCO CONTEXTUAL

IBERO
PUEBLA®

IDHIE INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

DERECHOS HUMANOS
EN EL ESTADO DE PUEBLA
SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES

VOLUMEN VI
SEGURIDAD CIUDADANA

6.1 MARCO CONTEXTUAL

Septiembre de 2017

DIRECTORIO

Fernando Fernández Font
Rector

Covadonga Cuétara de Priede
Directora General del Medio Universitario

Iliana Galilea Cariño Cepeda
Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.

Consejo Consultivo del IDHIE SJ

Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera • Oscar Soto Badillo • Marcela Ibarra Mateos • Arely Sandoval Terán • Mauro Izazaga Carrillo • Alejandro Rosillo Martínez • Edgar Cortez Morales • Jorge Atilano González Candia SJ

Investigadores/as del IDHIE SJ

Iliana Galilea Cariño Cepeda • Eduardo Rafael García Vásquez • Margret Michel Ramírez
• Josué Francisco Hernández Ramírez • María del Rosario Arrambide González • Jorge Eduardo Morales Sierra • Ana Jetzi Flores Juárez • Juan Pablo Silva Medina • Eduardo Almeida Sánchez • Simón Alejandro Hernández León

Colaboradores/as en la investigación

Miriam Carrillo Ruíz
Cauhtémoc Cruz Isidoro
Marisol Pérez Díaz Alexandra
Martín Juárez Guevara
Erendira Magdalena Luna Gil
María de Lourdes Pérez Oseguera

Revisión

Arely Sandoval Terán
Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera
Marcela Ibarra Mateos
Mónica Carmen Palma Rivera
Mauro Izazaga Carrillo
Oscar Soto Badillo

Transcripción de información

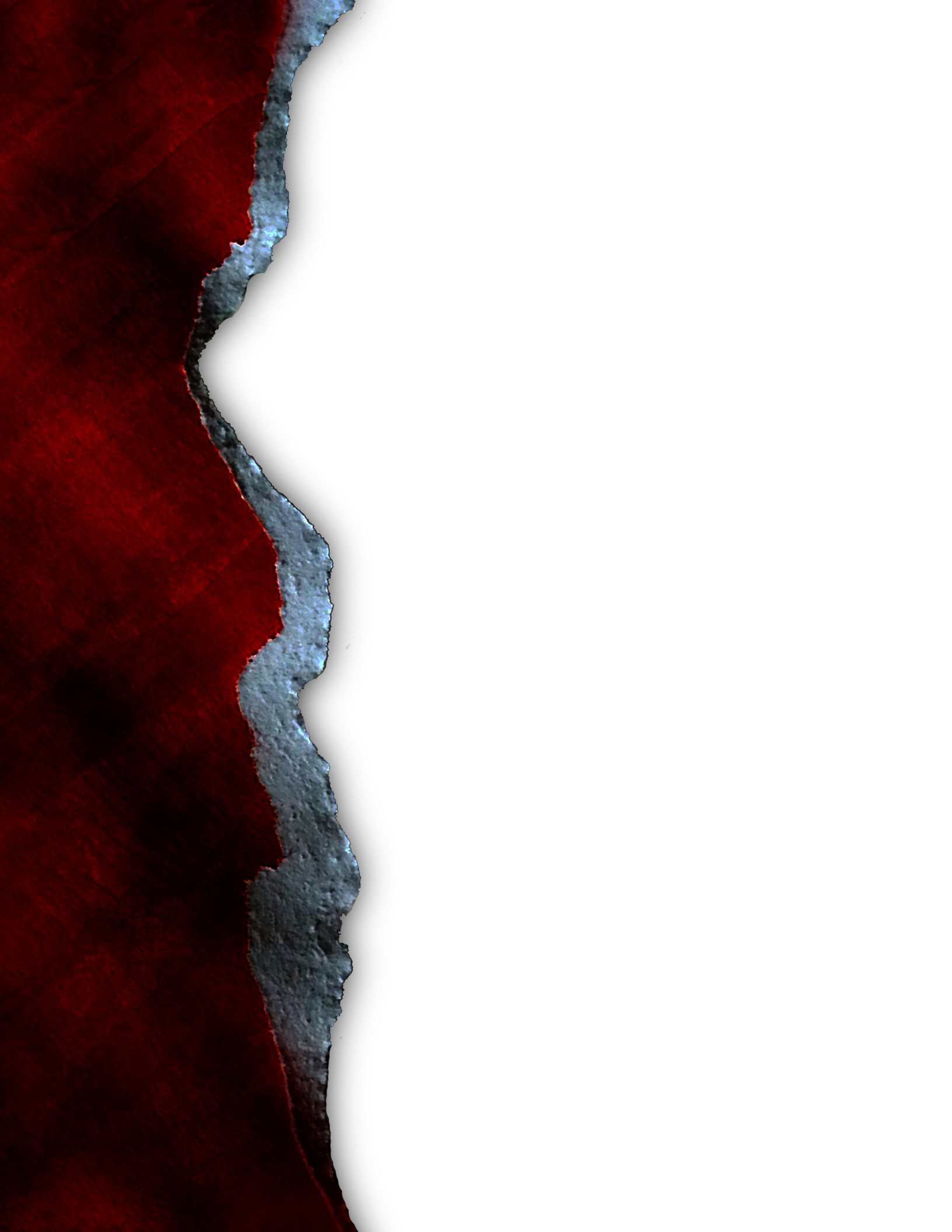
Stephany Plácido Velazco
Ruth Miraceti Rojas Jiménez

Estudiantes participantes

Alejandro Jesús Pacheco Pérez • Ana Sofía Hernández Bravo • Anahí López Carro • Carlos Arturo Avendaño Hernández • Daniel Manuel Briones Ortega • David Rivera Montaña • Emmily Tavera Manzanilla • Enrique Álvarez Cuacentl • Gabriela de la Roa Vargas • Jesús López Parra • Jimena Manterola Zermeño • Jorge Luis Ortega Pérez • José Mario Sierra Eshivon • Juan Carlos Ramos Guerola • Julio Eduardo Vázquez Aguilar • Karla Johanna Ensástiga Navarro • Laura Gabriela Díaz Mangas • Luis Angel Porras Acosta • María Cristina Paniagua Landa • Mariana Lomelín Lares • Mariana Lucía Sánchez Minjares • Olivier Carrasquedo Luján • Omar Barrera Muñoz • Samantha Giselle Martínez Rodríguez • Sonny Alain Garnica Vera • Tania Amaro López •

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	13
6. SEGURIDAD CIUDADANA	17
6.1 Marco Contextual	17
6.2 La institucionalización de la seguridad pública en Puebla	21
6.3 Sistema Policial en Puebla	22
6.4 Seguridad y participación comunitaria en Puebla: la policía comunitaria	25
6.5 Seguridad privada	30
6.6 Victimización e inseguridad	33
6.7 Delitos que han representado mayor preocupación en Puebla	37
6.8. La corrupción en Puebla: una condición transversal que favorece la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos	55
Conclusiones	58
Referencias	62
RECOMENDACIONES	68
SEGURIDAD CIUDADANA	69
CONCLUSIONES GENERALES	71



SIGLAS Y ABREVIATURAS

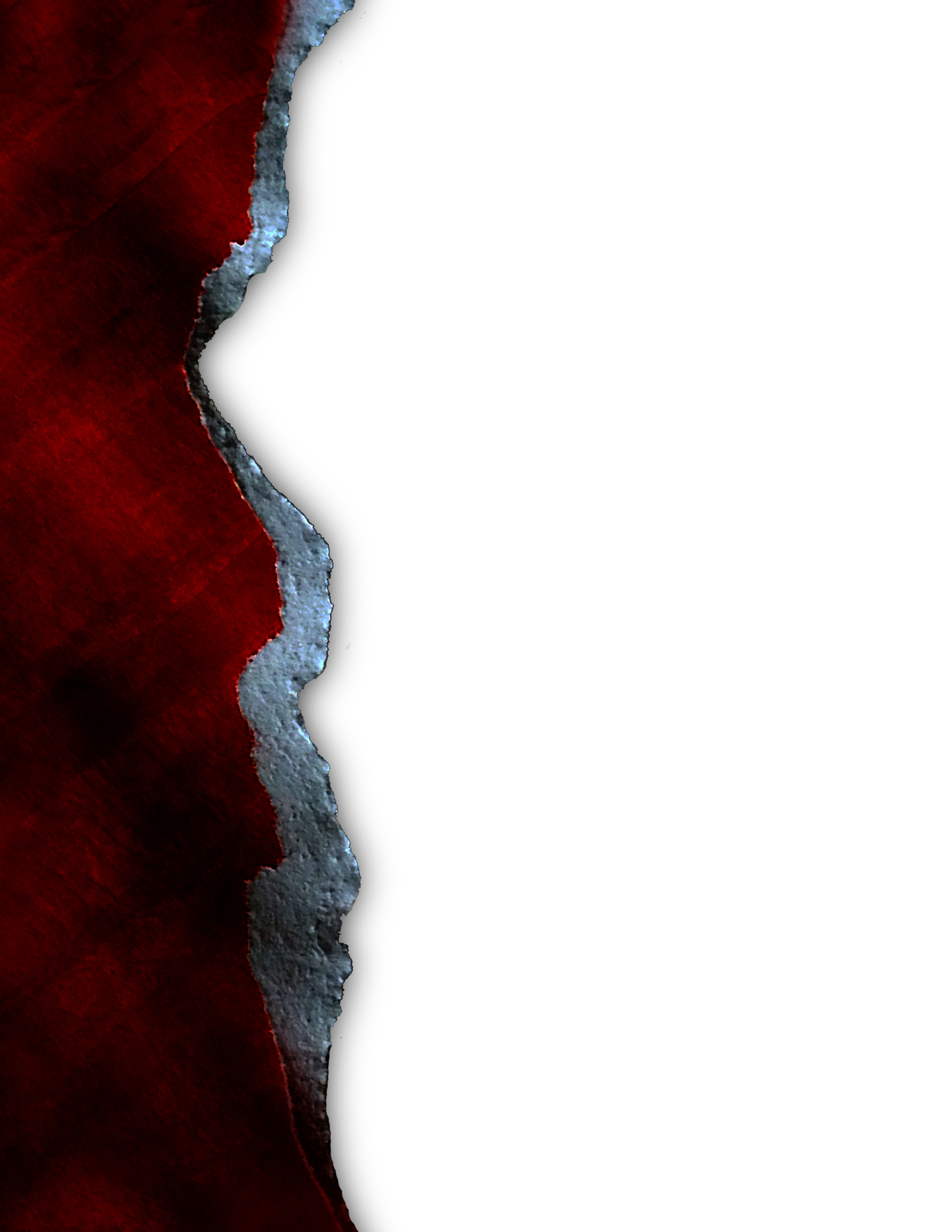
ACA	Asociación Americana de Correccionales
AETP	Asociación de Empresarios Textiles de Puebla
AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información
ANAA	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales
ANAVERSA	Agricultura Nacional de Veracruz S. A.
ASA	Asamblea Social del Agua
BANCOMER	Banco de Comercio
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAIP	Comisión para el Acceso a la Información Pública
CAM	Centro de Atención Municipal
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de las Transformación
Canirac	Cámara de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
CAPCEE	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCEZ	Confederación Campesina Emiliano Zapata
CCN	Criterios de Calidad Nutricional
CDDN	Convención de los Derechos del Niño
CDH Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAM	Comisión Estatal de Arbitraje Médico
CEAS	Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento
CECAP	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CERESO	Centros de Reinserción Social
CESDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIS	Centro Integral de Servicios
CITP	Cámara de la Industria Textil en Puebla
CMIC	Cámara de la Industria de la Construcción

CMW	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMujer	Comisión Nacional de la Mujer
Convención de Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Coparmex	Centro Empresarial de Puebla
COPLADEP	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CREE	Centro de Rehabilitación y Educación Especial Puebla
CRIT	Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DESP	Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria
DEVCM	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
DGCRSEP	Dirección General de Centros de Reinserción Social de Estado de Puebla
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia.
DIF Nacional	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOPRED	Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEADLE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Fevimtra	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

FGE	Fiscalía General del Estado
FIAN	Food First Information and Action Network
FICAM	Frente Indígena Campesino de México
FUA	Frente Universitario Anticomunista
FUNDAR	Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana
HIC-AL	Coalición Hábitat Internacional-América Latina
IDHIE SJ	Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría Sacerdote Jesuita
IEE	Instituto Electoral del Estado
IIDDI	Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOMEX	Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal
INM	Instituto Nacional de Migración
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IPM	Instituto Poblano de la Mujer
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTEP	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla
JDC	Juicios para la Protección de sus Derechos político electorales del Ciudadano
LAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LCA Puebla	Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Puebla
LDNNAEP	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti e Intersexuales
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGIMyH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGP	Ley General de Población
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo, S.A de C. V
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
LPCDEP	Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Puebla
LPDHNNAELSP	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
LPDNNA	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
LSPEP	Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIOCUP CNPA	Movimiento Independiente Obrero Campesino Urbano y Popular – Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACDH - ONU	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odesyr	Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPPM	Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
OVSG	Observatorio de Violencia Social y de Género
PAM	Programa de Atención a Migrantes
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PANF	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar
PCM	Partido Comunista Mexicano
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEM	Programa Especial de Migración
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PFS	Programa Frontera Sur
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PND 2013-2018	Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Periódico Oficial del Estado
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PROSPERA	Programa de Inclusión Social PROSPERA
PT	Partido del Trabajo
PUCPA	Pueblos Unidos contra la Privatización del Agua

REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RUTA	Red Urbana de Transporte Articulado
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAIP	Solicitud de Acceso a la Información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP Puebla	Secretaría de Educación Pública de Puebla
SGG	Secretaría General de Gobierno
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIPINNA	Sistemas Estatal y Municipales de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
SNDIF	Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia
SOAPAMA	Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Atlixco
SOAPAP	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
SS	Secretaría de Salud
SSPTM	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SSA-P	Secretaría de Salud del Estado de Puebla
SSEP	Servicios de Salud del Estado de Puebla
SSP	Secretaría Seguridad Pública del Estado
TEPJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLA	Tribunal Latinoamericano del Agua
TPP	Tribunal Permanente de los Pueblos – Capítulo México
TSJE	Tribunal Superior de Justicia del Estado
UAP	Universidad Autónoma de Puebla
UMEP	Unidades Médicas del Estado de Puebla
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UP	Universidad de Puebla
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VPH	Virus de Papiloma Humano



INTRODUCCIÓN

El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (IDHIE), de la Universidad Iberoamericana Puebla busca cumplir con su misión de promover y defender los derechos humanos en México y en América Latina a través de tres acciones: formación, investigación y vinculación. Mediante las investigaciones que desarrolla, contribuye con la búsqueda de la verdad, a partir de la identificación de violaciones a los derechos humanos, apegándose a orientaciones éticas y científicas que consideren en el centro a la persona y a las comunidades, víctimas de abusos e injusticias.

Por ello, el IDHIE más allá de sólo evidenciar las realidades locales en materia de derechos humanos, promueve la reflexión, el diálogo y la incidencia como un servicio para la acción transformadora de las condiciones actuales, en la que la vinculación entre diversos actores sociales es fundamental para dar testimonio de las distancias que existen entre el horizonte teórico y el práctico.

En este contexto, el presente informe intenta abonar a los esfuerzos hechos desde al menos hace veinte años por personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que buscan develar la realidad del país y documentar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado Mexicano.

Este documento es el resultado de una investigación que tuvo como objeto de estudio la progresividad de los derechos humanos en tanto principio que permite distinguir el avance o el retroceso que en relación con los mismos han tenido lugar en la entidad durante los dos últimos sexenios, a partir de las obligaciones que el Estado mexicano (y los tres poderes y niveles de gobierno de Puebla como parte del mismo) ha adquirido como consecuencia de firmar y ratificar los instrumentos internacionales correspondientes. En ese sentido, se da cuenta de la forma como evolucionó la situación de los derechos humanos en la entidad entre los años 2006 y 2016, lapso en que el Gobierno estatal estuvo encabezado por los gobernadores Mario Plutarco Marín Torres y Rafael Moreno Valle Rosas.

El estudio partió de un supuesto general que establece que, en Puebla, la progresividad de los derechos humanos en los últimos doce años ha ocurrido de

manera fragmentaria y desigual en detrimento de sectores mayoritarios de la población. Sectores que han heredado modos de convivencia que fueron instaurados para su reproducción desde la Colonia, a través de lo que hoy se puede concebir como un Estado real y un Estado formal. A partir de este supuesto se definieron los siguientes objetivos:

General

Caracterizar la progresividad de los derechos humanos en el estado de Puebla, a partir de sus procesos históricos y contextos actuales.

Específicos

- Identificar las principales violaciones a derechos humanos en el estado y su impacto sobre determinados grupos en situación de vulnerabilidad.
- Analizar el papel de las instituciones y autoridades obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.
- Determinar las respuestas y acciones de exigibilidad de la ciudadanía ante violaciones a los derechos humanos en el estado de Puebla y su impacto en la progresividad de los derechos humanos.

Alcanzar los objetivos mencionados implicó un proceso de recolección, análisis e interpretación de información a la luz de un planteamiento que, siguiendo a Aubry (2011), buscó generar una explicación adecuada de la realidad contemporánea que nos permite actuar en ella.

En términos de estructura, esta investigación se presenta en seis volúmenes que incorporan los siguientes contenidos:

Volumen I

1. *Perspectivas teóricas*. Se exponen las nociones de Estado y Estado mexicano, Estado formal e informal, derechos humanos, colonialidad, desvío de poder y perspectiva de género.

2. *Marco conceptual y metodología.* Se define el abordaje y se expresa la lógica seguida para recabar, analizar e interpretar la información, los alcances y limitaciones de la exploración y las consideraciones éticas.
3. *Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla* para comprender la dinámica de institucionalización de los derechos humanos en el estado, y sus eventuales avances y retrocesos.

Volumen II. Derechos humanos de grupos específicos (I/III)

1. *Derechos humanos de las mujeres*

Volumen III. Derechos humanos de grupos específicos (II/III)

1. *Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA)*
2. *Personas privadas de la libertad*
3. *Derechos humanos de periodistas y libertad de expresión*

Volumen IV. Derechos humanos de grupos específicos (III/III)

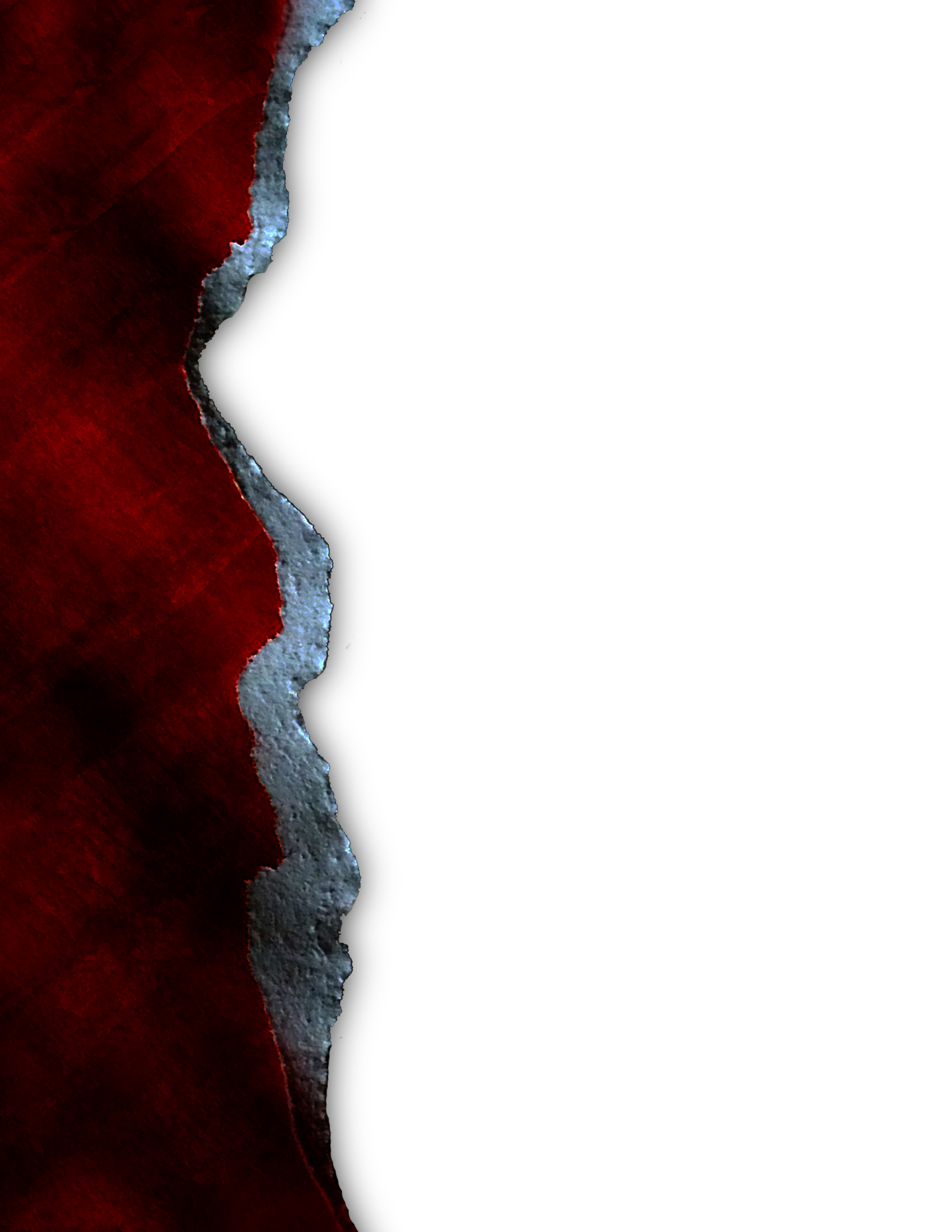
1. *Derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTTTI) en Puebla*
2. *Derechos de las personas migrantes en tránsito por Puebla*

Volumen V. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1. *Derecho a la alimentación*
2. *Derecho humano a la salud*
3. *Derecho humano a la vivienda*
4. *Derecho humano al agua y al saneamiento*
5. *Derecho al territorio y la territorialidad*

Volumen VI. Seguridad ciudadana

Cada uno de los volúmenes finaliza con las respectivas recomendaciones y las conclusiones generales de la investigación.



6. SEGURIDAD CIUDADANA

6.1 MARCO CONTEXTUAL

En América Latina el concepto de seguridad ha evolucionado, dejando atrás algunos enfoques de regímenes autoritarios como los de “Seguridad Nacional”. No obstante, en México y otros países aún hay prácticas arraigadas en dicha Doctrina de Seguridad Nacional que incluye la noción del “enemigo interno”, la cual se enmarca en un régimen represivo, caracterizado por el terror y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, mediante un *modus operandi* de colaboración entre las fuerzas de seguridad (CIDH, 2011: 949):

De conformidad con esta ideología, la noción de enemigo interno conceptualizó, no sólo a los grupos armados insurrectos, sino que fue ampliándose progresivamente hasta abarcar cualquier opinión o movimiento disidente o diverso del discurso oficial, incluyéndose a intelectuales, artistas, estudiantes, docentes, líderes sindicales y otros múltiples actores que sufrieron las consecuencias de la violencia sistemática durante el conflicto armado interno (CIDH, 2011: 10, párr. 28).

La incorporación de iniciativas de seguridad militarizada como la Ley de Seguridad Interior¹⁵⁹ que pretende, entre otras acciones, legitimar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, da cuenta del interés continuado por mantener modelos autoritarios que no trascienden a un verdadero régimen democrático. Aunque, por otro lado, prevalece un discurso y puesta en marcha de estrategias como la *Policía de proximidad*, un sistema de operación policial que pretende restablecer la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y fortalecer la cohesión social (Secretaría de Gobernación, 2016). No obstante, como señala Bayley “la actividad policial puede tener una influencia profunda no solo en la opinión y los juicios que las personas se forman sobre el gobierno, sino también

¹⁵⁹ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, de fecha 13 de septiembre de 2016 ante el Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-27-1/assets/documentos/Inic_PAN_Ley_Seg_Interior.pdf

en la vitalidad de procesos tan esenciales para la vida política en democracia como la posibilidad de votar, expresar, publicar y reunirse” (Bayley, 2006: 19).

El cuestionamiento de algunos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil respecto a la iniciativa de la Ley de Seguridad Interior, se dirige a los resultados y efectos que ha generado la militarización en la última década en el país; casos como Tlatlaya y Ayotzinapa han dado muestra de la violencia y las violaciones a derechos humanos por parte del Ejército (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015a; Centro Pro DH, 2017). El estado de Puebla también está en la mira como consecuencia de los sucesos registrados en la zona del *Triángulo Rojo*¹⁶⁰ (lugar etiquetado por el robo de combustible como “huachicol”), en Palmarito Tochapa, el día 3 de mayo del año en curso (Staff Puebla On Line, 2017), a partir de los cuales la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) inició una queja y tiene en curso una investigación derivada de las imágenes de videograbación difundidas en redes y medios, en las que se observa que un militar dispara a un civil.¹⁶¹

El respaldo hacia esta iniciativa en las entidades federativas se ha expresado de forma pública, como en el caso de Puebla:

El presidente del Congreso (local) me decía que hará un exhorto inmediato al Congreso de la Unión para que se lleve a cabo ese periodo extraordinario y ya no tengamos que esperar hasta septiembre, tenemos que darle certeza jurídica a nuestras fuerzas armadas, tenemos que darle certeza jurídica a los soldados y a los marinos que día a día junto con la Secretaría De Seguridad Pública y las procuradurías se juegan la vida con el combate a la delincuencia (Domínguez, 2017).

Los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad nacional”, “seguridad democrática” o “seguridad ciudadana” en algunos

¹⁶⁰ Los municipios comprendidos en esta franja son: Tepeaca, Quecholac, Acatzingo, Palmar de Bravo y Tecamachalco.

¹⁶¹ Es importante reconocer que Puebla únicamente había reportado 2 agresiones en contra del personal militar (una en 2009 y otra en 2011), según el Folio 0000700211714 INFO-MEX, a partir de la solicitud realizada en la investigación Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad aumenta opacidad, realizada por Silva, Pérez y Gutiérrez (2014). En el mismo informe se puede constatar que Puebla no figuraba en los enfrentamientos descritos con motivo del crimen organizado.

lugares se miran de forma asociada (CIDH, 2009: párr. 19), pero cada uno atendió a un contexto y una intención distinta; de acuerdo con Magaloni (2007), la función policial definida en los regímenes autoritarios no tuvo una transición a un verdadero régimen democrático, por lo que su operación no responde a mínimos principios democráticos que son:

- i. Que se conforme a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos.
- ii. Que el o la policía realice su tarea con fines y orientaciones de servicio público.
- iii. Que los policías sean plenamente responsables por las infracciones al derecho y que existan mecanismos que así lo aseguren.
- iv. Que la policía también se responsabilice ante el público por las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia y la acuciosidad con la que realiza sus tareas y el respeto que demuestra por las personas, intereses y valores de la población (Badiola, 2011: 196).

En esta investigación, dichos términos cabe distinguirlos en función de una perspectiva de derechos humanos y de los estándares internacionales correspondientes. Por lo cual, este apartado contrasta los principales resultados en torno a cuestiones de seguridad ciudadana con elementos derivados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y de la CIDH. El primero concibe a la seguridad ciudadana como un elemento base de la seguridad humana, cuya protección se circunscribe frente a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales (PNUD, 2005: 4) y, bajo su estructura institucional, favorece una situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (CIDH, 2009: párr. 22). La CIDH, por su parte, hace énfasis en la obligación que tienen los Estados de garantizar diversos derechos como la vida, la integridad física, la libertad, las garantías procesales y el uso pacífico de bienes (CIDH, 2009: párr. 7).

La expresión de seguridad ciudadana ha ido cobrando fuerza para incorporarse en las políticas públicas, pero en algunos casos, también ha sido instrumentalizada y justificada desde el control social y la in-

intervención de las instituciones públicas. De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

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, pero este enfoque limita la promoción de modelos y políticas en los que debe participar e intervenir la ciudadanía, que más bien ante la exposición a la criminalidad y la violencia presenta como efectos el miedo y la desmovilización.

Debido al gran abanico de temas y problemáticas vinculadas con la seguridad ciudadana, esta revisión sólo abarca cuestiones relativas a los campos de evolución de la *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, la cual clasifica a la seguridad ciudadana en dos dimensiones, la institucional y la situacional. La dimensión institucional analiza la respuesta y abordaje estatal y social de la violencia, el conflicto que vulnera el orden público y el delito, considerando los marcos normativos, la estructura, los procesos y prácticas, incluidas las siguientes dimensiones (PNUD, 2005):

- El marco normativo y contexto institucional.
- El gobierno institucional.
- El sistema de prevención social de la violencia y el delito.
- El sistema policía.
- El sistema de persecución pena.
- La participación comunitaria.
- La seguridad privada.

La dimensión situacional abarca la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana que incluye aquellos hechos violentos y delitos ocurridos y registrados. A la par, la dimensión subjetiva, estima la percepción y valoración de la sociedad respecto de la criminalidad y la forma en como las instituciones responden a esas problemáticas (PNUD, 2005).

De lo anterior cabe puntualizar que en este apartado sólo se revisará, en la dimensión institucional, la institucionalización de la seguridad, el sistema policial, la seguridad y participación comunitaria, la seguridad privada y, en la dimensión situacional, la dimensión objetiva y subjetiva de la criminalidad en Puebla, incluidos los delitos de mayor preocupación para esta entidad.

6.2 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN PUEBLA

El Congreso del Estado de Puebla publicó el Decreto que expide la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla, el 15 de julio de 2009. Desde ese año, hasta 2016, se habían realizado ocho reformas a esta ley. De acuerdo con la reforma del 27 de noviembre de 2014, la seguridad pública en Puebla comprende: “la prevención especial y general de los delitos y la investigación para hacerla efectiva; la sanción de las infracciones administrativas; la investigación y la persecución de los delitos; y, la reinserción social de las personas” (artículo 2, Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla).

En el marco de la Iniciativa Mérida firmada entre México y Estados Unidos en diciembre de 2008, cuyo propósito principal es el combate al narcotráfico y al crimen organizado, Puebla fue uno de los estados considerados para el otorgamiento de fondos. En febrero de 2012 se expidió el Decreto que crea la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”, encargada de “aplicar los Programas Rectores de Profesionalización a través de la capacitación adecuada y continua”.¹⁶² Algunos medios de comunicación han referido que al menos se han capacitado a 700 funcionarios mediante este programa, alrededor de 450 policías y 250 funcionarios del sector de justicia, además de la acreditación de algunos servicios forenses; pero, a la par, también han referido que ya no existirá más apoyo económico externo para dicho proyecto (Ávila, 2017).

En el ámbito de la seguridad privada es primordial referir que aunque existían empresas registradas operando bajo la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla¹⁶³ (en adelante LSPEP), no fue hasta 2015 que este servicio se regula con la publicación de la Ley de Seguridad Privada del Estado de Puebla, misma que declara, en su exposición de motivos, que dicha Ley

se dirige a la innovación y eficiencia Institucional, con la finalidad de otorgar a los poblanos el gobierno moderno e innovador que frene las malas prácticas, reducir los gastos, aumentar la calidad de los servicios y dar respuesta a las necesidades e intereses de la sociedad.

¹⁶² Véase más ampliamente el Considerando del Decreto que crea la Academia de Formación y Desarrollo policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”.

¹⁶³ Véase Título Octavo “De las empresas de seguridad privada”, artículos 110 a 129 derogados en marzo de 2014.

Las modalidades de los servicios de seguridad privada establecidos en el artículo 15 de esa Ley son:

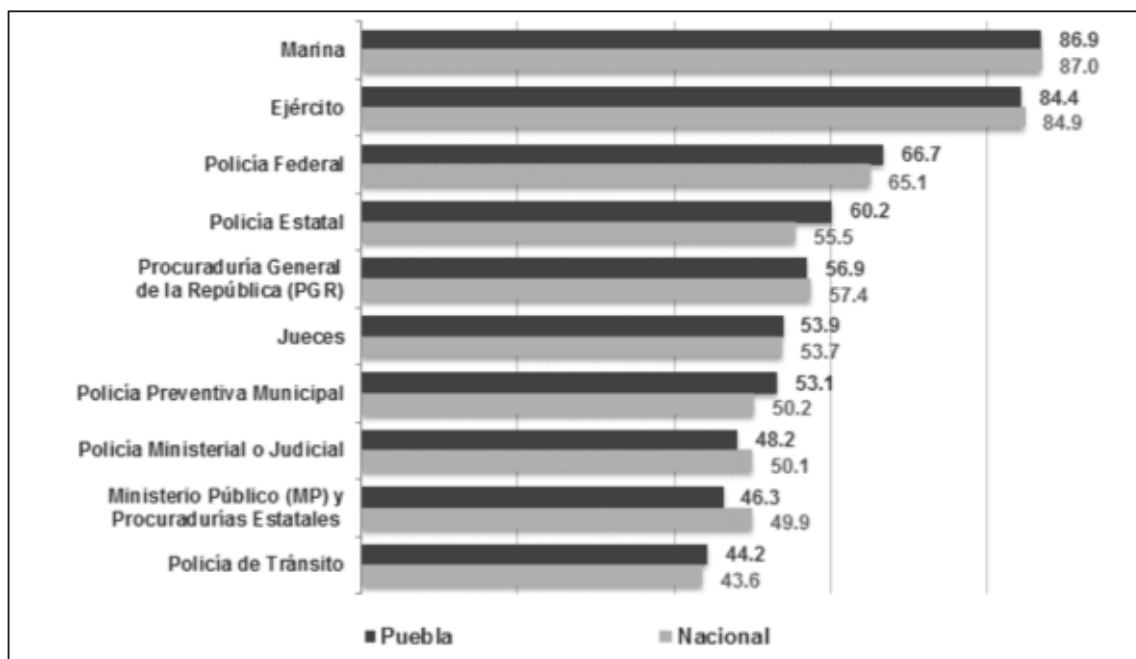
- I. Seguridad Privada en Traslado de Bienes y Valores.
- II. Seguridad Privada en Investigación.
- III. Seguridad Privada en los Bienes.
- IV.- De vigilancia y protección a servicios de depósito de valores y efectivo, operaciones prendarias y de juegos y apuestas.
- V.- Seguridad Privada a Personas.
- VI.- Seguridad Privada de la Información.
- VII.- Servicios de alarmas y de monitoreo electrónico.
- VIII.- Actividad Vinculada con Servicios de Seguridad Privada.
- IX.- Actividades relacionadas con consultoría en la materia.

6.3 SISTEMA POLICIAL EN PUEBLA

La CIDH ha considerado que los programas con mayor éxito en materia de prevención de la violencia y la criminalidad han atendido a la “profesionalización de la policía y la implementación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales” (2009). La policía representa una figura fundamental en las instituciones de seguridad pública, sin embargo, amplios informes e investigaciones han documentado actos de abuso de poder y corrupción por parte de servidores públicos del ámbito policial en México, entre los que se encuentran: detención arbitraria o ilegal, coacción, extorsión, privación ilegal de la libertad, tortura y todas aquellas comprendidas como violaciones a la integridad personal y al derecho al debido proceso judicial (Azaola y Ruiz, 2009: 3; CIDH, 2015a).

Al respecto, un indicador que se consideró en los temas de mayor preocupación para la ciudadanía poblana de 2011 a 2015 fue el de “malos policías” (ENVIPE, 2011-2015); la percepción que se tiene sobre la policía es negativa, como se determina en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 13. NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LA CONFIANZA QUE LA SOCIEDAD MANIFIESTA RESPECTO DE AUTORIDADES (MARZO-ABRIL 2016)



Fuente: ENVIPE (2016).

El mayor nivel de confianza por parte de la ciudadanía está depositado en la Marina y el Ejército (ENVIPE, 2016). En lo que respecta a la Policía de Tránsito, de 2014 a 2016, ocupó el último lugar en nivel de confianza (ENVIPE, 2014). La Policía Preventiva Municipal fue valorada en 2014 y 2015 de forma muy negativa (33.5 y 32.2% respectivamente), pero para 2016 la percepción de confianza aumentó a 53.1% (ENVIPE, 2015).

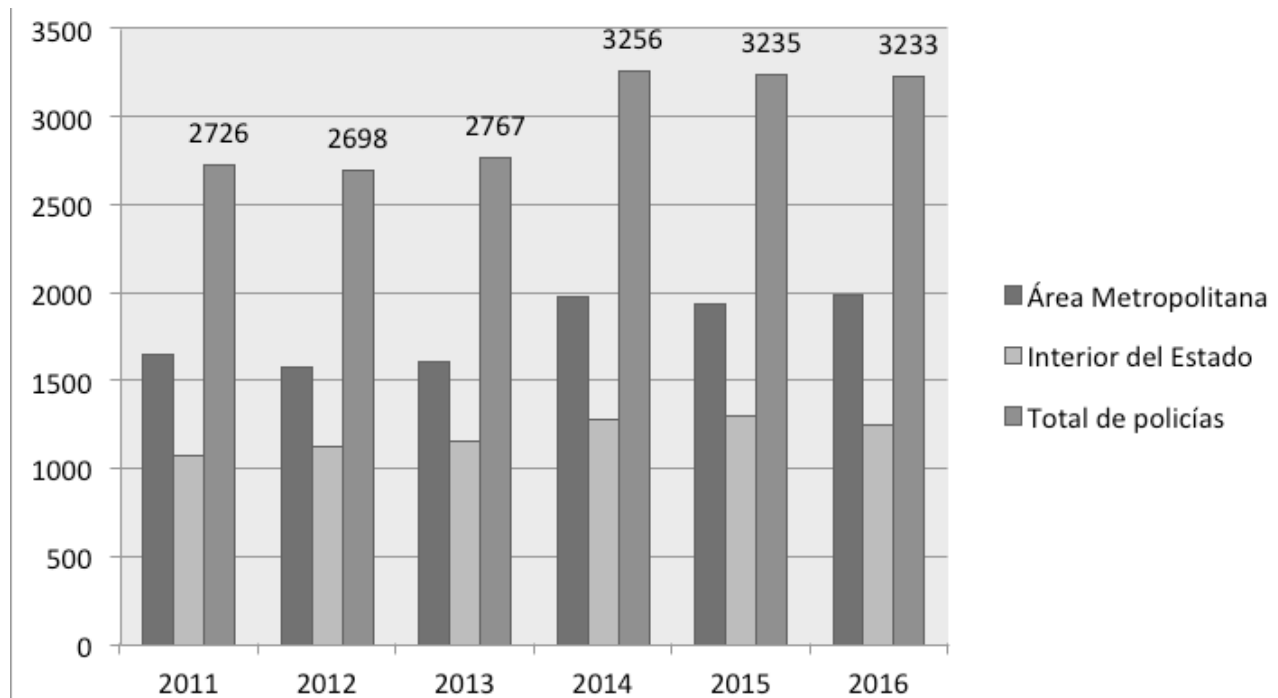
En atención al Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015, diseñado por Causa en común (2015: 1), Puebla obtuvo una puntuación de 3.7/10, sobre los siguientes aspectos: sistema profesional de carrera (4), profesionalización (5), certificación integral (0) y régimen disciplinario (5.7). Esta misma organización puntualiza en su estudio que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (en adelante CDHP) no atendió sus solicitudes de entrevista a lo largo de la investigación, lo que restringe tener mayor información de la actuación policial desde este organismo.

Asimismo, cabe resaltar que de forma periódica se han realizado pruebas de Control de Confianza; en 2015 se aplicaron a 11 419 policías

de la entidad, de los cuales 897 reprobaron. A finales de 2016, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (SSPTM) emitieron un comunicado en el que señalaba la indemnización de 50 policías que no aprobaron el Control de Confianza, una evaluación que permite establecer factores de confiabilidad o riesgo para la ciudadanía (Jiménez, 2016).

Se ha podido constatar que hubo un aumento de elementos incorporados al sistema de 2013 a 2014, sobre todo en Área Metropolitana, situación que no se reflejó de forma similar al interior del Estado, como puede apreciarse en la siguiente gráfica. Sin embargo, la CIDH apunta a que muchas veces al problema de inseguridad no sólo abona la falta de números efectivos de las fuerzas policiales, sino la inadecuada distribución del personal y falta de estrategia en el cumplimiento de sus tareas, por ejemplo, el apearse a un modelo de Policía reactiva en lugar de un modelo proactivo dirigido a la prevención y disuasión de la violencia y el delito (CIDH, 2009: 34).

GRÁFICA 14. NÚMERO DE POLICÍAS POR EN EL ESTADO DE PUEBLA POR LUGAR DE RADICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOMEX, Folio 00178117 CDHP.

El aumento de la criminalidad en algunas regiones del estado ha generado diversas estrategias de política criminal y combate a la delincuencia, en las que el uso de la fuerza militar se volvió imprescindible; se han desplegado

operativos con la participación del Ejército por la pérdida de control de la seguridad a nivel local (Amayo y Hernández, 2015). Al respecto, la CIDH en sus visitas *in loco* a México en 1998 y 2015 refirió que la seguridad ciudadana le compete exclusivamente a la policía civil, y que la militarización puede incrementar la violencia y las violaciones a los derechos humanos, además de impunidad. Así mismo, ha señalado que es inapropiado que el Ejército asuma funciones de seguridad pública por la filosofía, equipamiento y perspectivas que a cada cuerpo le competen (CIDH, 1998; 2015a).

6.4 SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PUEBLA: LA POLICÍA COMUNITARIA

La seguridad comunitaria, como apunta Medina (2011: 20), promueve una agenda colectiva que prioriza la prevención del delito, que no se adjudica sólo a la responsabilidad estatal sino a la participación ciudadana, organizaciones de vecinos, comerciantes, organizaciones no gubernamentales, entre otras. Dentro este marco, se advierte que la delincuencia local está condicionada por distintos factores como la cuestiones sociales y económicas, pero mantiene un enfoque de descentralización y toma de decisiones de carácter grupal. Además, en cuanto a los sentimientos de inseguridad, prevé una atención objetiva pero también subjetiva para intervenir en el desarrollo de políticas orientadas a prevenir la comisión de actos delictivos; su limitante es la mínima atención a delitos de delincuencia organizada en atención a los delitos de orden común (Medina, 2011: 21-22).

Desde el año 2005 han estado vigentes entre los programas de seguridad en Puebla: “Vecino vigilante”, “Alarma vecinal” y “Colono alerta”. Actualmente se han conformado Comités de Paz Social y Seguridad Vecinal, a lo que se les asesora sobre la implementación de estrategias vecinales de prevención social de la violencia y la delincuencia. El uso de la tecnología está presente, ya que diversos colonos se comunican temas relativos a la seguridad por redes sociales.

Según el Informe de Gobierno 2016, dichas acciones contribuyeron a inhibir conductas delictivas con esquemas de corresponsabilidad que fortalecieron la seguridad en las colonias y comunidades. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes para contrarrestar delitos que in-

LA LUCHA CONTRA LA COLONIZACIÓN DE SERVICIOS COMO LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD EN LAS COMUNIDADES HA GENERADO BRECHAS IMPORTANTES ENTRE LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA, A CAUSA DE INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE GRUPOS DE PODER COMO LOS CACICAZGOS.

quietan a la ciudadanía como el robo, robo a casa habitación y robo a comercio, este último aumentó un 200% entre 2015 y 2017, de acuerdo con la SSPTM.

En años recientes, se han creado en Puebla *Centros Comunitarios de Prevención y Participación Ciudadana*; nueve en 2015 y siete en 2016 (Acatlán, Chalchicomula de Sesma, Huauchinango, Libres, Tlachichuca, Tlatlauquitepec y Yehualtepec). Pese al alto número de usuarios beneficiados por este sistema, según los Informes de Gobierno de 2011-2017, sólo se señala que en estos espacios “se propi-

ció la implementación de actividades” o “se continuaron promoviendo servicios” (Gobierno del estado de Puebla, 2016: 461), pero no se clarifica qué tipo de actividades o servicios.

Entre las preocupaciones que existen en el ámbito policial y de justicia en las comunidades indígenas, además del racismo y marginación, destacan la falta de recursos que erosionan la calidad en los servicios y la falta de personal capacitado y consciente de la cultura indígena (Capobianco, 2009: 14). La lucha contra la colonización de servicios como la justicia y la seguridad en las comunidades ha generado brechas importantes entre la libre determinación y autonomía, a causa de intereses económicos y políticos de grupos de poder como los cacicazgos. Por ello, hay que reconocer que en las comunidades indígenas prevalece el sentido de la justicia restaurativa y la mediación, que apuestan por la prevención de la reincidencia, y desde su modelo responden a las necesidades propias de las comunidades. Uno de los ejemplos emblemáticos es el modelo policial en la Montaña de Guerrero que fue diseñado a partir de sus costumbres y prácticas. Esta iniciativa data de 1995 como respuesta a graves violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas (Capobianco, 2009).

6.4.1 POLICÍA COMUNITARIA

La policía comunitaria surge de una construcción generada por la necesidad de aspirar a modificar la situación de inseguridad que viven en

los espacios públicos y privados. En ese sentido, la CNDH (2016) precisa que el común denominador que motiva el surgimiento de la policía comunitaria es la ineficiencia de la seguridad pública para prevenir y combatir los delitos, sobre todo, para las personas excluidas de la protección estatal.¹⁶⁴

En el marco internacional, también se ha hecho énfasis en que “las fuerzas policiales deben ser representativas, en su integración, de la realidad social y cultural de cada país”, es decir, se debe organizar un sistema policial multiétnico y pluricultural, con la participación de pueblos indígenas y mujeres, considerando que las mujeres, de forma diferenciada, son víctimas de violencia, discriminación y de falta de acceso a la justicia (CIDH, 2009: 46, párr. 86 y 111), como se describe en el siguiente testimonio de un grupo focal:

Mira: a tal grado está el nivel de inseguridad que, por ejemplo, [...] intentan violar, es una niña de 12 años [...] su mamá la lleva frente al juez, el juez se queda como “y ahora qué”. Lllaman a una licenciada que no sé quién sea, ella dice: “ah, no que pague una multa el señor y ya”. O sea: intento de violación con una multa sale, sin ningún conocimiento de la ley: [...] “eso no me corresponde a mí esto es un juzgado de paz yo tengo que pasarlo al siguiente nivel”; “está bien. Que tu tío te dé quinientos pesos y ya” [...]. Y si no, tratan de que huya el violador, [...] o lo sueltan, o sea, simplemente no se levanta acta, no se levanta nada, se da la multa y se acabó, entonces no queda ni antecedente ni precedente ni nada; completamente desamparada la gente [...], sobre todo las mujeres. Yo lo he visto mucho ahorita con las muchachas. Se está dando mucho eso y los dejan con toda tranquilidad [...]. Me acuerdo de un caso que me comentaban, que incluso tuvo que ir a [lugar], tampoco le hicieron caso y terminó en [instancia] la pobre porque ya subió a [instancia]; allá en no le dijeron nada, subió a [instancia] en [transporte]; le dijeron que no tenían el sello, que no podían levantar el acta. Entonces fue a [instancia]; entonces le dijeron “no, no me corresponde porque no estoy entendiendo”, total que la pobre anduvo de acá pa’ allá que dijo –me voy más pa’ rriba (GFSEG2).

¹⁶⁴ Véase Recomendación 9/2016, Recomendación 9/2016, Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de persona por parte de esa policía comunitaria.

Las mujeres en las comunidades mantienen un interés especial en participar en asambleas para opinar y proponer sobre la reconstrucción del tejido social y luchar por la inseguridad para beneficio de los otros, incluso en algunos espacios han tomado alcaldías para ejercer sus derechos (Reyna, 2015). No obstante, en muchos espacios su participación es muy limitada e incluso está prohibida, como se evidencia en el siguiente testimonio recuperado en un grupo focal:

Al menos también es por temor. Antes, la gente tenía más miedo que hoy porque [...], por decir, aquella persona que tiene el cacicazgo tiene el liderazgo, o sea es el más fuerte; entonces, como quien dice, te tratan de atemorizar, que no puedas hablar como ciudadana porque si tú hablas dicen “no, pues la vamos a quebrar” [...], “es vieja ¿qué vino a hacer?” o “¿quién es ella para que venga y trate de...?”; “le vamos a quebrar las patas”; así decían. Entonces, por ese temor la gente siempre vive con miedo de que no podemos hablar, pero sí podemos hablar (GFSEG1).

La inseguridad que se vive al interior del estado de Puebla está latente en todos los espacios; en la mixteca se compartió tanto el aumento como la diversificación de la criminalidad:

Nosotros que trabajamos en el área rumbo a la mixteca poblana, bueno toda la mixteca, de ese lado sí ha habido. No se ha notado mucho todavía la seguridad tanto en el aspecto militar, nada más ahorita son los [policías] estatales [...]. En ocasiones cruzamos muchos retenes que está bien porque es seguridad para las personas que van a campo porque se está hablando de los grupos armados que ocasionalmente te secuestran (GFSEG2).

A través de un seguimiento hemerográfico, se identificaron intentos de organización colectiva para instalar policía comunitaria y puesta en marcha de grupos organizados, sin que el gobierno reconozca la presencia de éstos y la necesidad de establecerlos. Más bien se les ha advertido que el uso de armas sin permiso está prohibido.¹⁶⁵ En la siguiente tabla se desglosan algunos elementos, sobre todo las causas que han orillado a la población a considerarlo, y la forma en como lo realizan.

¹⁶⁵ Véanse por ejemplo, algunos posicionamientos gubernamentales sobre el tema en medios de comunicación: “No podemos dejar que grupos de ciudadanos lleguen al extremo” (Vera, S. (20 de octubre 2014). Fuera de lugar, la policía comunitaria, señala Gali. Intolerancia Diario. Disponible en: http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/126371/politica/fuera-de-lugar-la-policia-comunitaria-senala-gali; Administrador General (20 de octubre de 2014). Policía comunitaria en Cano es ilegal: Antonio Gali. El presidente municipal llama a la calma y apegarse a la gobernabilidad. Cinco Radio. Disponible en: <http://cincoradio.com.mx/noticia/policia-comunitaria-en-canoa-es-ilegal-antonio-gali>

TABLA 84. COMUNIDADES QUE REGISTRAN INICIATIVAS DE POLICÍA COMUNITARIA

Municipio	Fecha aproximada	Tipo de seguridad pública	Causas por las que conforman policía comunitaria	Condiciones
San Francisco Tepeyecac, Junta Auxiliar (Llaven, Y., 2013)	Noviembre 2012	Cuatro policías auxiliares 2 patrullas: una descompuesta y otra no sirve por falta de gasolina 2 motocicletas	Violencia, criminalidad y escasa vigilancia policial	Acuerdo por Asamblea Popular Recorren a pie, en bicicletas y camionetas. Utilizan radios portátiles, palos y resorteras.
El Ojite, Venustiano Carranza (Animas, L., 2014)	Febrero 2014	El Presidente municipal señaló que se entregarían dos patrullas para reforzar la seguridad.	Hartazgo por inseguridad Alza en robos y asaltos Impunidad	70 hombres en brigadas que recorren calles de las rancherías Patrullaje por las noches
San Gabriel Chilac (Sedeño, E., 2014)	Octubre 2014	20 policías municipales 3 patrullas	La delincuencia rebasó a las autoridades Incremento de robos en las comunidades	Grupos de cinco personas con palos, machetes Toque de queda para vigilar la calle
Zapotitlán de Méndez (Sedeño, E., 2014)	Octubre 2015	Sin registro	Inseguridad Incremento de robo: víctimas comerciantes, choferes y pasajeros del transporte público	“Guardianes comunitarios” que fueron seleccionados y sometidos a proceso de capacitación para desplazar a policías municipales
Ahuatepec, Tecali de Herrera (De la Luz, V., 2016).	Octubre 2016	8 policías por turno	Desaparición de la policía auxiliar Aumento de incidentes delictivos Indiferencia autoridades	No cuentan con armamento Realizan rondines diurnos y nocturnos en camionetas particulares Linchamiento si aprehenden a alguien
San Miguel Espejo, Junta Auxiliar (Viñas, J., 2016)	Julio 2016	No cuentan con patrulla, equipo ni personal	Falta de presencia policial las 24 horas. Robo de hidrocarburo. Tráfico de personas indocumentadas, robo de ganado y ataques a mujeres por la noche	Planeación de una policía comunitaria

Fuentes: Elaboración propia a partir de las fuentes hemerográficas indicadas en el apartado Municipio.

Una de las conclusiones de la CNDH en la recomendación 9/2016, *Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá en el estado de Guerrero*, es que “Las deficiencias, ambigüedades y omisiones en las fuentes normativas pueden propiciar que las autoridades estatales incurran en abusos e impidan a los integrantes de los sistemas comunitarios ejercer plenamente su libre determinación y autonomía, o restringirla de forma indirecta, en lugar de adoptar acciones conjuntas para diseñar políticas públicas o iniciativas legales necesarias para esclarecerla” (CNDH, 2016: 169-170). Así, en este ejercicio se identificó que esta organización se ha intencionado desde 2012; las condiciones de seguridad con las que cuentan no han sido adecuadas y, en efecto, les antecede un escenario adverso de violencia e inseguridad.

6.5 SEGURIDAD PRIVADA

La seguridad privada se concibe como “una actividad empresarial que, mediante un contrato, pone a disposición de la otra parte un conjunto de medios, técnicos y organizativos con la finalidad de proteger bienes o personas” (Sánchez, 2001: 25). Ésta se justifica, entre otros motivos, por la necesidad de solucionar aquellos problemas que las instituciones públicas no pueden resolver y que afectan la calidad de vida de la ciudadanía; por la existencia de ciudadanos que debido a su capacidad económica puede obtener esta prestación y, por tanto, un mayor nivel de protección; y para satisfacer necesidades de seguridad derivadas de una actividad económica, establecimientos o instalaciones, cuando la

seguridad pública no pueda cubrir dichas necesidades (Sánchez, 2001: 27).

EL GASTO DE LOS HOGARES EN MEDIDAS PARA PROTEGERSE DE LA DELINCUENCIA EN 2015 TUVO UN INCREMENTO DE 17.7% RESPECTO DEL ESTIMADO EN 2014.

Como bien lo señala la CIDH, las instituciones estatales son las únicas responsables de garantizar seguridad a las poblaciones, de ahí que las empresas privadas de seguridad, únicamente deberían proporcionar “servicios de seguridad o custodia de bienes y valores” (2009: 31). Sin embargo, llama la atención que este servicio se amplía a la “Seguridad privada a las personas”, que “consiste en la protección, custodia, salvaguarda, defensa de la vida y de la integridad corporal del prestatario” (artículo 15, fracción V, LSPEP). De esta forma, se puede avizorar que el crecimiento acelerado de estas empresas en América Latina (CIDH, 2009) también se presenta en el estado de Puebla como una forma de respuesta ante la percepción de inseguridad ciudadana, sobre todo, de quienes tienen posibilidades de costear el servicio.

De acuerdo con la ENVIPE, en 2013, los hogares con alguna medida de protección en Puebla ascendían a 646 337, superados por los que no contaban con alguna medida (799 109) hogares.¹⁶⁶ El gasto de los hogares en medidas para protegerse de la delincuencia en 2015 tuvo un incremento de 17.7% respecto del estimado en 2014. Entre las principales medidas tomadas estuvieron: cambiar o colocar cerraduras y/o

¹⁶⁶ Las medidas incluyen: cambio o colocación de cerraduras y/o candados; colocar rejas o bardas, cambiar puertas o ventanillas, realizar acciones conjuntas con vecinos, comprar un perro guardián (ENVIPE, 2013).

candados, cambiar puertas o ventanas y colocar rejas o bardas. Para efectos de la ENVIPE, cabe resaltar que los hogares sin alguna medida también fueron superiores.

En lo que respecta a las empresas de seguridad privada, ya desde el Segundo Informe del gobernador Mario Marín (2007) destacaba el registro de 89 empresas y 954 guardias de seguridad privada. En el Tercer Informe (2008) de la misma gubernatura se señala que existían mil 332 guardias de seguridad privada y 463 empresas de seguridad privada. Hay un aumento del 420% de empresas de seguridad privada, sin que se presuma que la causa esté relacionada con un aumento en la criminalidad, sobre todo en los delitos que afectan al patrimonio o integridad como robo a casa habitación, robo bancario o secuestro, para los cuales generalmente se requieren estos servicios. Esto se deduce del mismo informe, en el que se argumenta que en ese periodo existió una disminución de los delitos patrimoniales y contra la vida e integridad: “Durante el año 2007 los delitos de robo de a casa habitación, a repartidor, bancario, a interior de vehículo, secuestro, y homicidio doloso disminuyeron en un 2%, 4%, 60%, 27%, 44% y 6% respectivamente con relación al 2006” (Tercer Informe de Gobierno, 2008: 29).

En los subsecuentes Informes no hay datos que nos permitan comparar la continuidad de este registro de empresas de seguridad privada, salvo en el Cuarto Informe de este gobierno, en el que se cita el número de policías evaluados y las empresas registradas, sin que se dé a conocer el total de empresas.

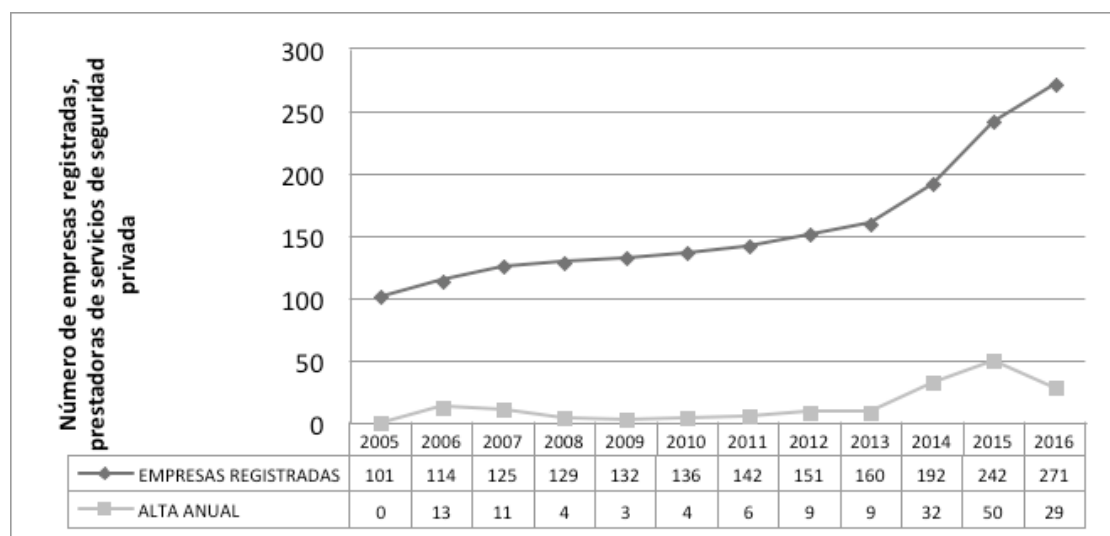
En el Quinto Informe destacan las visitas realizadas a las empresas de seguridad privada que, de acuerdo con el dato reportado, serían 384, si cada visita corresponde a las empresas activas, lo cual significaría que hubo una disminución de empresas en comparación con el año 2008. En ese año destaca la conformación del Comité Nacional de Empresas de seguridad privada, al que pertenecía Puebla.

En los Informes del periodo de gobierno de Rafael Moreno Valle, las empresas de seguridad privada se mencionan en el eje 4, “Política interna, seguridad y justicia”. En el Primero y Segundo Informe se da cuenta de las empresas y los elementos evaluados, pero no se

reporta el número de empresas registradas. En el Tercer Informe se realiza un ajuste conforme a la Ley de Seguridad Pública del Estado y se explicita que sólo ocho empresas recibieron autorización y 26 estaban en trámite. En el Cuarto Informe, con esa misma norma publicada el 31 de marzo de 2014, se encamina la instrumentación del Registro Estatal de Seguridad Privada que tendería a mejorar el control del personal, equipo, armamento y documentación administrativa de las empresas. Con este esquema se registraron 189 empresas, 12 estaban en proceso de autorización y 36 en revalidación. Para el Quinto informe, es importante advertir que hay un incremento de las empresas registradas en el Padrón de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada, toda vez que de las 80 registradas en 2014, se incrementó en un 60% para 2015, porque se registraron 128 empresas; a la par, el personal adscrito aumentó a 2 659. Finalmente, a través del Sexto Informe de Gobierno se advierte que de 128 empresas registradas en 2015, en 2016 ya había 149 empresas y 2 583 elementos operativos activos. Sobre este último Informe, es importante mencionar que la empresa de corte privado no sólo ofrece servicios sino también un “mercado de bienes”, como lo denomina la CIDH (2009). Es decir, para la disuasión y represión del delito es necesario contar con equipo necesario, ya sea armamento o materiales. En este caso, las empresas privadas empadronadas registraron 424 vehículos, dos semovientes caninos, 1 140 armas de fuego, 6 813 equipos de disuasión, 337 equipos eléctricos, 1 555 equipos de radiocomunicación.

A través del sistema INFOMEX, con respuesta de folio 00179017, se informa el número de empresas registradas en el padrón de prestadores de servicios, así como el número de empresas que se dieron de alta por año. Si bien algunos datos son distintos a lo reportado en los Informes de gobierno, considerando esta respuesta oficial que se expone en la gráfica 15, es posible observar que, en efecto, el porcentaje de empresas privadas fue en aumento y que el alta anual registró los mayores porcentajes en 2014 y 2015.

GRÁFICA 15. NÚMERO DE EMPRESAS REGISTRADAS, PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA



Fuente: INFOMEX Folio 00179017

6.6 VICTIMIZACIÓN E INSEGURIDAD

La seguridad pública estatal, durante el periodo 2005-2011, al menos de forma discursiva, focalizó su atención en la prevención del delito, la atención a víctimas de delitos y el combate a la delincuencia. De acuerdo con la Memoria Sexenal 2005-2011, Puebla ocupaba la séptima posición nacional en seguridad pública y la primera posición con menor incidencia en delitos del fuero federal, destacando la acción preventiva en los delitos contra la salud (Gobierno del Estado de Puebla, 2011).¹⁶⁷ Sin embargo, de 2010 a 2011, los medios de comunicación ya mostraban su preocupación por el aumento de denuncias en delitos como robos, secuestros, violaciones y homicidios (Aroche, 2011).

En contraste, el periodo gubernamental siguiente (2011-2017), en su actualización de los Programas Sectoriales e Institucionales del Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017), focalizó su atención en la “firmeza en el combate a la delincuencia” (Eje: 4 Política interna, seguridad y justicia) tal como se refiere en sus objetivos:

Objetivo 1. Promover un Sistema de Seguridad Pública Estatal de vanguardia para combatir a la delincuencia.

Objetivo 2. Consolidar un modelo integral de proximidad social y prevención del delito en el Estado para fortalecer la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana (Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Seguridad Pública, 2011: 14).

¹⁶⁷ Véase más ampliamente: Memoria Sexenal 2005-2011, Seguridad Pública, Sustento de Certidumbre y Confianza, Gobierno del Estado de Puebla.

De cara a estos enfoques oficiales, la mayor preocupación para la ciudadanía poblana es la inseguridad. De acuerdo con el indicador *Percepción sobre los temas que generan mayor preocupación*, a la población en Puebla le ha preocupado en los últimos años la inseguridad (56.4% de la población) por encima del desempleo, el aumento de precios, la pobreza, la salud e incluso la corrupción (ENVIPE, 2015-2016). Una tendencia similar respecto a la delincuencia y la inseguridad como mayor preocupación ciudadana está presente en la mayoría de los países de América Latina, entre éstos, México (Latinobarómetro, 2015; ENVIPE, 2015; 2016).

Esta misma Encuesta ha venido reportando, como principales causas de inseguridad percibidas en Puebla en el periodo de 2011 a 2016 a la corrupción y la falta de castigo a los delincuentes o que éste sea poco severo y, aunque con diferente denominación en algunos periodos, también resultan preocupantes las drogas y el narcotráfico (ENVIPE, 2011-2016).

La ENVIPE (2016) coloca a Puebla en el sexto lugar al estimar el número de víctimas por entidad federativa, según lugar de victimización, sólo por debajo del Estado de México, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco y Veracruz. Además, desde un enfoque sectorial, la inseguridad afecta de forma diferenciada a hombres y a mujeres en la entidad. De acuerdo con la ENVIPE 2016, los delitos ocurridos a las mujeres en ese año por frecuencia fueron robo o asalto en calle o transporte público, extorsión y fraude; y en el caso de los hombres, aunque coinciden el robo o asalto en calle o transporte público y la extorsión, el tercer delito es el robo parcial de vehículo (ENVIPE, 2016).

Respecto a la misma condición de victimización por edad y sexo, podemos observar que, en 2016, se presentaron más mujeres víctimas que hombres, sobre todo, en los rangos de edad de 20-29 años; 40-49 años; 50-59 años y 60 años y más (ENVIPE, 2016). Esto sin descartar que, debido al alto porcentaje de cifra negra que tiene Puebla, puede haber otros delitos que no estén siendo considerados, máxime aquéllos que se comenten en el ámbito familiar y contra las mujeres, los cuales tienden a denunciarse poco, como ha sido referido por organismos internacionales (CIDH, 2015a: 36, párr. 55).

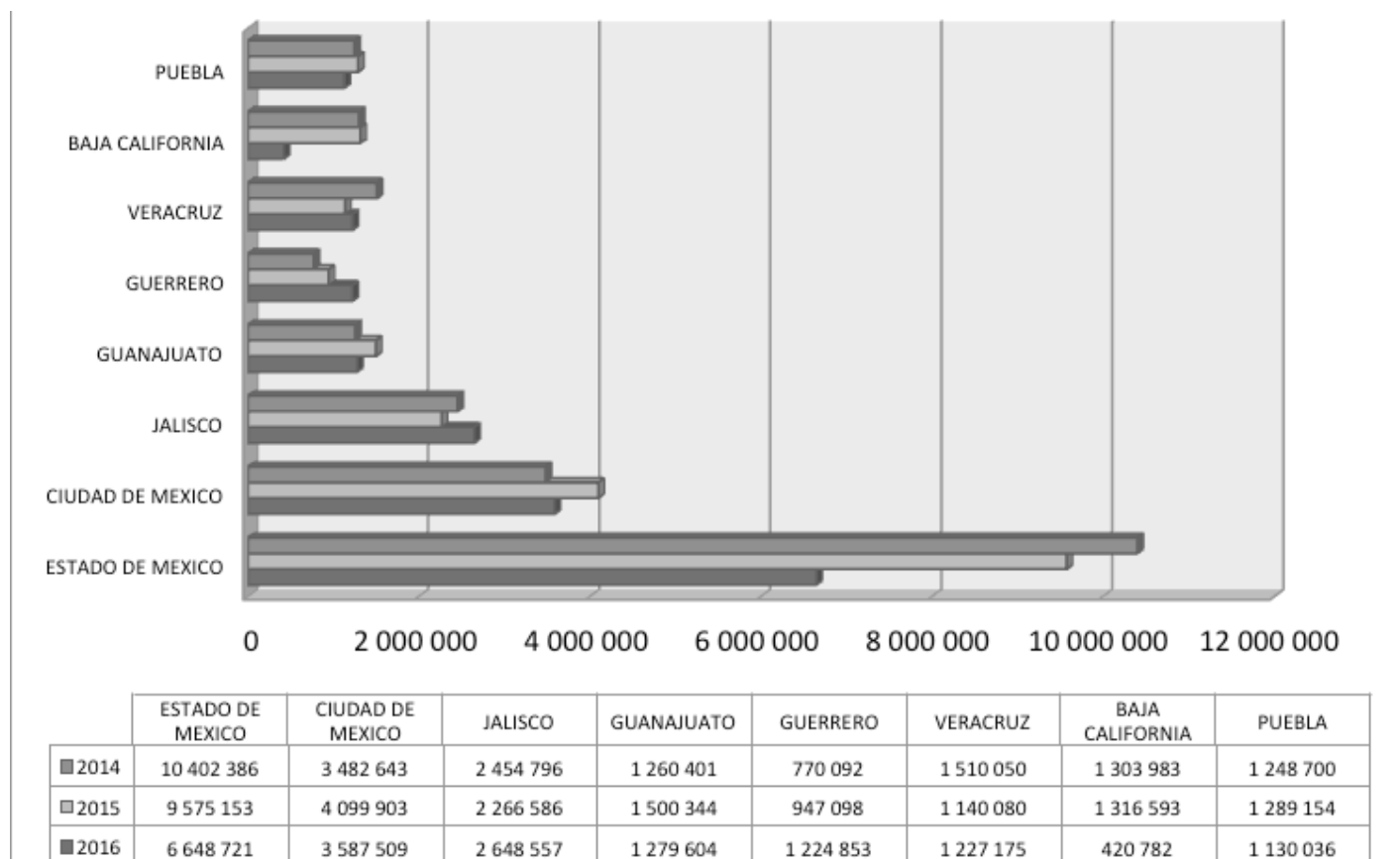
En relación con la población que manifestó sentir inseguridad en el transporte y los espacios públicos, Puebla ocupó en 2015 la sexta posición a nivel nacional en el porcentaje de mujeres y la octava en el porcentaje de hombres. Esta condición vulnera la libertad a tal grado que se producen cambios en la vida familiar y el tejido social (ENVIPE, 2015).

Respecto a la población joven, en 2014 se realizó la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED, 2014), cuya referencia en cuanto a las víctimas de algún delito o maltrato, según lugar de ocurrencia, ubica a

Puebla en el lugar número quinto (casa, escuela/trabajo, lugar público/calle), por debajo de Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Guanajuato. De acuerdo con ese registro, los tipos de delito y/o maltrato dirigidos a población de 12 a 29 años de la víctima en Puebla son: robo sin violencia, seguido del acoso por atributos del o la joven (bullying), acoso a través de las pertenencias del joven, robo con violencia, amenazas, maltrato físico y delitos sexuales.

Es conveniente destacar que una problemática adicional a las cuestiones de inseguridad es la falta de registro oficial de la violencia y la criminalidad. Al respecto, la cifra negra permite considerar aquellos delitos que no se denuncian y las razones que existen para tal efecto. La cifra negra estimada en Puebla, en los últimos años, no se ha atendido de forma eficaz pese a su alta incidencia y a ser uno de los estados que reportan porcentajes elevados a nivel nacional, tal como puede advertirse en la grafica 16.

GRÁFICA 16. CIFRA NEGRA POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: ENVIPE 2014, 2015 y 2016.

En los dos últimos años la cifra negra en el estado se ubica por debajo del porcentaje nacional (véase gráfica 16). En las metas de los Planes Estatales de Desarrollo y en los Informes de gobierno, aunque con distintos matices y descripciones, la cultura de la denuncia siempre ha sido una preocupación estatal, como se advierte en los siguientes extractos, pero aún representan un reto mayúsculo la disminución y erradicación de la cifra negra:

- 1988: “Necesitaremos no sólo de las medidas de precaución que toda persona debe poner en práctica para no propiciar el asalto, el robo, la violación o cualquier otro delito sino, ante todo, **será indispensable que contemos con el valor civil del ciudadano para denunciar al delincuente**, y de este modo, evitar con su apoyo que al amparo de la impunidad el infractor siga convirtiendo en un peligro público para los demás” (Gobierno del Estado de Puebla, 1994: 8).
- 2011: “La prevención del delito como estrategia para disminuir el número de víctimas, cobró importancia e interés por parte de la sociedad, particularmente en las instituciones educativas, se involucró al magisterio, estudiantes y padres de familia, así como organizaciones vecinales para **participar en la cultura de respeto a la legalidad, la denuncia y la corresponsabilidad**” (Sexto Informe de Gobierno, 2011: 27).
- 2016: “La prevención del delito constituye un pilar fundamental en materia de seguridad pública. Contribuye a la construcción de un ambiente seguro y libre de violencia e implica una acción de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Por ello, durante 2016 se implementó un **modelo de Prevención del Delito bajo el esquema de acercamiento con los ciudadanos y promovió la cultura del autocuidado, la legalidad y la denuncia**” (Sexto Informe de Gobierno, 2016: 493).

TABLA 85. CIFRA NEGRA REGISTRADA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Cifra negra	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estado de Puebla	92.28%	92.46%	94.31%	93.23%	92.26%	93.2%
Nivel nacional	91.62%	92.09%	93.8%	92.79%	93.71%	93.7%

Fuente: ENVIPE 2011-2016.

De 2007 a 2009, la cifra negra en Puebla osciló entre 81 y 84%, porcentajes muy por debajo de lo que se ha reflejado desde 2010 a la fecha; en 2010 era de 93.1%, incrementándose en 2013 a 94.3% y disminuyendo ligeramente para 2015 a 92.2%. Esto proyecta diversas condiciones negativas, pero principalmente las causas reportadas en la ENVIPE (2015-2016) son la poca confianza en el sistema de seguridad y la pérdida de tiempo.

La cifra negra es un síntoma de la impunidad estatal y en ese sentido no puede obviarse que, en la clasificación del IGI-MEX (2016:51), Puebla se ubica en los estados con un alto grado de impunidad, junto con Tlaxcala, Hidalgo, Tabasco, Sinaloa, entre otros.

Finalmente, en este apartado es importante considerar que el recurso otorgado para la Prevención del delito aumentó significativamente de 2011 a 2012, posteriormente, fue disminuyendo ligeramente, sobre todo de 2015 a 2017 (1.8%), como puede corroborarse en la siguiente tabla:

TABLA 86. PRESUPUESTO AUTORIZADO A PREVENCIÓN DEL DELITO

Ejercicio fiscal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Monto anual	562,384.45	3,194,393.85	3,327,370.87	3,349,033.00	3,351,589.00	3,154,348.00	3,135,130.00

Fuente: INFOMEX Folio 00218617

6.7 DELITOS QUE HAN REPRESENTADO MAYOR PREOCUPACIÓN EN PUEBLA

De 2014 a 2016, la tasa de prevalencia delictiva abarcó en la entidad, los delitos de robo total o parcial, robo o asalto en calle o transporte público, extorsión, robo en casa habitación, fraude, entre otros, subrayándose que Puebla ocupó el cuarto lugar en los delitos que se cometen con armas, después del Estado de México, Ciudad de México y Jalisco (ENVIPE, 2014-2016). Al respecto la CIDH ha sido enfática en señalar que una de las cosas que limitan la paz social es “la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares” (CIDH, 2009: 100, párr. 218).

Según el Institute for Economics & Peace (2017: 18), la delincuencia organizada disminuyó en los últimos cinco años (2011-2016) en la mayoría de las entidades federativas, en cambio, para 2016, los resultados más críticos se presentaron en el Estado de México, Puebla, Nuevo León, Campeche y Colima; en el caso de Puebla, la tasa de delincuencia organizada en 2011 era relativamente baja, pero para 2016 se quintuplicó. En el 4o. Informe de Gobierno se confirma que Puebla se ubicaba en el último lugar, en los delitos del fuero federal pero eso se ha ido modificando (Gobierno del estado de Puebla, 2014: 542).

Al interior del estado el ambiente generado por el crimen organizado se vive de forma distinta. Se percibe la falta de atención a la comunidad, sobre todo la violencia generada en niños y adolescentes y en mujeres, como se ilustra en el siguiente grupo focal:

está utilizando la violencia sexual como esta lucha entre grupos [...] si tú no perteneces a mi banda [...] pues es muy simple, tienes hermana, familiar, hermana, tía, hija, esposa, etcétera, y entonces pues si no trabajas para mí, me desquito con tu familiar [...] están siendo amenazadas y amenazados (GFSEG3).

Los datos anteriores resultan alarmantes, porque los crímenes de delincuencia organizada en el ámbito estatal posicionan a Puebla como uno de los estados con mayor deterioro en estos indicadores en relación con el resto de los estados (Institute for Economics & Peace, 2017: 18). En particular, se han puesto al descubierto dos problemas nodales vinculados a la falta de incapacidad estatal para atender la inseguridad: Puebla registra el primer lugar a nivel nacional en robo de hidrocarburo (Llave, 2017) y el segundo lugar en casos de linchamiento (Rodríguez y Veloz, 2014).

Seguridad Física de Petróleos Mexicanos informó que en 2016 se cometieron 4 000 delitos de robo de hidrocarburo en comparación con 785 ilícitos registrados en 2015. El clima de violencia e impunidad que se vive en el Triángulo Rojo no sólo ha hecho visible el aumento de la delincuencia organizada, sino que ha develado la participación de funcionarios y policías en actividades ilícitas, así como la ineficacia de una estrategia preventiva que ha violentado, la vida, la integridad y la seguridad de las poblaciones. En el sexto Informe de Gobierno del sexenio anterior sólo se señaló que este delito es de orden federal y constituía “un riesgo a las finanzas nacionales, pero sobre todo a la seguridad de los poblanos”, advirtiendo la colaboración con autoridades federales, a través de operativos para atender el problema (Gobierno del Estado de Puebla, 2017). Desafortunadamente la estrategia policial y militar ha tenido repercusiones importantes en las comunidades, impactando en la vida, integridad física y moral de las y los pobladores. Por ello, es fundamental reconocer que la violencia y la delincuencia afectan la integridad personal y el Estado está obligado a implementar acciones de prevención y medidas operativas para tal efecto, sobre todo para los grupos en mayor vulnerabilidad (CIDH,

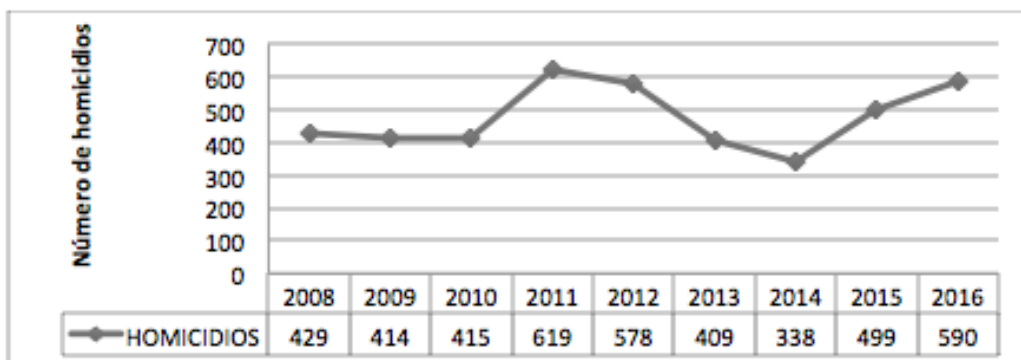
2009). De acuerdo con la CNDH (Informe Anual de Actividades, 2016), las víctimas de delitos requieren de una operación efectiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas toda vez que aún hay entidades federativas pendientes por crear sus comisiones ejecutivas estatales, como en el caso de Puebla.

6.7.1 DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD CORPORAL

El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos refiere que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, a la par, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también se estipula que “Todo ser humano tiene derecho a la vida”. Bajo estos estándares, la seguridad ciudadana desempeña un papel fundamental porque favorece que la vida cotidiana se desenvuelva “con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes”; si estas condiciones de protección frente a la violencia y el crimen no se cumplieran, significaría una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados (CIDH, 2009: 9, párr. 23).

Este parámetro es el punto de partida para considerar la evolución criminal del delito de homicidio en Puebla. Como puede compararse en la siguiente gráfica, desde 2011 hay un incremento de los homicidios a nivel estatal, repuntando sobre todo en 2011, 2012 y 2016. Esto sin considerar los casos de feminicidios que ya fueron revisados en el apartado de *Derechos humanos de las mujeres*.

GRÁFICA 17. HOMICIDIOS REGISTRADOS EN PUEBLA 2008-2016



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008-2016).

En los municipios el problema también se agudizó. En San Martín Texmelucan se reportó un crecimiento en su tasa anual de homicidio (36.07%), además de la tasa más alta en el delito de robo con violencia, que registró un aumento para 2016 en un 54.41%, y el delito de secuestro que también se incrementó un 19.23% (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2016: 100). Estos datos, en contraste con las experiencias ciudadanas en las comunidades, pueden aproximarnos a un panorama que muchas veces, por limitaciones en la cifra negra, difícilmente se visibilizan:

Atlixco está entre los 20 municipios más violentos de Puebla. Hay muertos continuamente. A dos cuadras de la policía hubo un intento de asesinato, el testigo aseguró que no se trataba de un simple asalto. Ha habido ejecuciones, una mujer fue decapitada. La policía sale a decir que son casos aislados. El presidente asegura que la violencia se genera en las familias. Todo ello para justificar que en algún momento patrulle en municipio el ejército, además de reducir en la población la iniciativa de organizarse (GFDHAD).

Respecto a los casos identificados como linchamientos, éstos aumentaron de 2006 a 2016 un 1400%; dichos actos han provocado la muerte de 22 personas y 141 personas heridas (Paez, 2016). La CIDH considera que los linchamientos corresponden a hechos de violencia tumultuaria contra personas, independientemente de que se realicen contra una o más víctimas y de que éstas perezcan o no como resultado de los mismos (2015a: 139). Entre las causas principales que desencadenan la comisión de estas conductas destaca la tentativa o comisión previa de delitos por parte de las víctimas de linchamiento. No obstante, hay que tomar en cuenta, como apuntan Rodríguez y Veloz (2014: 55), que:

El descontento social que ellos [quienes linchan] expresan rebasa al hecho inmediato: no se puede explicar la indignación individual y menos colectiva meramente por un robo, un atropellamiento o algún abuso policiaco aislado [...] mientras las condiciones de la injusticia prevalezcan y las autoridades encargadas de brindar seguridad pública no lo logren, es muy probable que estos casos de acción colectiva se sigan registrando con mayor intensidad.

La misma CNDH (2014)¹⁶⁸ ha referido que los linchamientos y la frecuencia con que éstos se presentan en Puebla evidencian la fragilidad del Estado de Derecho, por lo que además de su reprobación, ha recomendado evitar la repetición de tales manifestaciones. Sin embargo, éstos continúan generándose tanto en ámbitos rurales como urbanos. Tan sólo de enero a agosto de 2017 se habían registrado 11 muertes y tres personas heridas (Rodríguez, 2017); en la mayoría de los casos, el *modus operandi* son los golpes y en pocos casos se han registrado armas o quemaduras, como sucedió en el caso de Ajalpan.¹⁶⁹ Una dificultad que plantea el tema es la investigación exhaustiva y diligente de estas conductas, toda vez que generalmente nadie se asume como responsable en medio de una acción colectiva. En palabras de Rodríguez y Veloz (2014: 52), existe una complicidad reforzada con el anonimato entre instigadores, autores materiales o encubridores.

El tratamiento y respuesta que han tenido los casos en Puebla han sido muy diversos. En el caso de Ajalpan, el problema trascendió hasta el ámbito internacional y los medios de prueba estaban contenidos, entre otros, en videograbaciones que fueron circuladas en redes sociales de forma inmediata. En este caso se determinaron como conductas, además del homicidio, el delito de motín y daño en propiedad ajena. Pero la mayoría de los casos quedan impunes, lo que denota un vacío en el conjunto orgánico de las autoridades responsables de garantizar la seguridad, no sólo ante la falta de prevención del problema o su intervención al momento de los acontecimientos, sino la falta de investigación, identificación de responsables y la aplicación de la sanción correspondiente;

¹⁶⁸ Véase Comunicado de Prensa CGCP/314/15.

¹⁶⁹ Ajalpan es uno de los 217 municipios del Estado de Puebla, lugar en el que se efectuó uno de los tantos linchamientos señalados en la entidad. El día 19 de octubre de 2015, de acuerdo a la información recuperada por los medios, se señaló que dos encuestadores que respondían a los nombres de José Abraham Copado y Rey David Copado estaban haciendo preguntas sospechosas y que casualmente ese día había desaparecido una niña, motivo por el cual les atribuían dicha desaparición. Sin embargo no se había registrado ninguna denuncia. Ambos jóvenes trabajaban para la empresa Marketing Estratégico del Distrito Federal, información corroborada por la policía municipal durante la detención. Ahí estaban siendo investigados y se había verificado su identidad e inocencia, sin embargo, la gente de la comunidad, los sacó para llevarlos al zócalo y quemarlos con madera debido a que en anteriores ocasiones ya habían denunciado otros sucesos que no tienen ninguna respuesta ni justicia. Véase más ampliamente: Martínez, C. (28 de octubre de 2015). Los linchados de Ajalpan, Puebla. *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/28/opinion/020a1pol>.

una tarea que el Estado debe asumir como un deber jurídico propio y no sólo como una formalidad.¹⁷⁰

Si bien los organismos protectores de derechos humanos señalan que un elemento fundamental es la falta de confianza en el Estado (CIDH, 2015b; CNDH, 2016), también consideran que, ante esos hechos, la actuación para prevenir la reiteración debe darse de manera inmediata, de tal suerte que se genere una política preventiva de forma coordinada con las autoridades municipales, las autoridades tradicionales y los organismos de derechos humanos.

6.7.2 TRATA DE PERSONAS

El fenómeno de la trata de personas, especialmente de las mujeres, empezó a tener mayor atención después de la Segunda Guerra Mundial debido al aumento de la migración femenina. Derivado de esta preocupación, surge el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de Prostitución en 1949 (CNDH, 2012). Anteriormente ya se habían generado otros instrumentos como el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921) y la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933), sin embargo, no fue hasta que este problema se dimensiona como un negocio transnacional vinculado al crimen organizado, que se establece otro estándar internacional para su prevención y penalización: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).

Con la adopción del Protocolo de Palermo en noviembre de 2000, ratificado por México el 4 de marzo de 2003, se establece la obligación para los Estados parte de adoptar, entre otras, las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la trata de personas conforme a la concepción establecida en el Protocolo.¹⁷¹ Sin embargo, previo a la ratificación del Protocolo Palermo es importante

¹⁷⁰ Caso García Prieto y otros vs. El Salvador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C., núm., 168, párr. 100.

¹⁷¹ Véase artículo 5 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

destacar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, Comité CEDAW, examinó el quinto informe periódico de México en sus sesiones celebradas el 6 de agosto de 2002, donde observó con preocupación la problemática de la trata de mujeres y niñas en México, y la ausencia de estadísticas desagregadas sobre la incidencia y evolución de tal violación a derechos humanos. Asimismo, recomendó al Estado:

... tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y la trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a sus perpetradores (ONU, 2002: 435-436).

Más adelante, en el año 2006, se recomienda a México nuevamente, mediante las Observaciones Finales del Comité CEDAW, tras examinar el sexto informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/6), en sus sesiones celebradas el 17 de agosto de 2006, la necesidad de aprobar el Proyecto de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas que se encontraba pendiente desde 2004, en el siguiente sentido:

El Comité insta al Estado Parte a poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes. Insta también al Estado Parte a estudiar el fenómeno de la trata dentro del país, incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información de manera sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización y medidas para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad. Además, recomienda que el Estado Parte lleve a cabo campañas de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia

de la trata de mujeres y niñas y las distintas formas de explotación. Insta al Estado Parte a vigilar atentamente el efecto de las medidas adoptadas y a proporcionar información sobre los resultados conseguidos en su próximo informe periódico (párrs. 24-25).

De acuerdo con el Protocolo de Palermo, la trata de personas se define como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONU, 2003: artículo 3).

En seguimiento a esta recomendación, el 27 de noviembre de 2007 se publica, en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF), la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal; dicha Ley para Prevenir y Sancionar la Trata demoró aproximadamente tres años en su proceso de adopción, pues la iniciativa del proyecto de decreto se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, desde el 9 de diciembre de 2004.

Como resultado de las obligaciones en materia de investigación del delito, establecidas tanto en el Protocolo Palermo, como en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas el 31 de enero de 2008 se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), mediante el acuerdo A/024/08 del Procurador General de la República, mismo que el 25 de mayo de 2012 fue reformado mediante el acuerdo A/109/12 de la Procuradora General de la República, con la finalidad de adscribir la Fiscalías Especiales para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, a la

Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. La FEVIMTRA nace como una institución que realiza las tareas de

integración de las investigaciones penales en el combate a esta clase de delitos y la atención integral de las víctimas, además de participar en la construcción de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y la trata de personas.¹⁷²

Sin embargo, la ley de 2007 fue abrogada en 2012 tras la adopción de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de esos Delitos, que fue publicada en el DOF el 14 de junio de 2012, estableciendo en el artículo décimo transitorio que los Congresos de los Estados procederán a la armonización de la ley, la cual fue finalmente reformada el 19 de marzo de 2014.

El Congreso del estado de Puebla emite el 3 de diciembre de 2010 la Ley para la Prevención del Delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del Estado de Puebla, que, de acuerdo con su considerando, se adopta ante la necesidad de hacer frente y prevenir el fenómeno de la trata de personas, haciendo referencia tanto a los instrumentos internacionales adoptados en la materia, principalmente al Protocolo Palermo, como a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicada en 2007.

Finalmente, la ley de 2010 fue abrogada al publicarse la Ley para prevenir y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos en el Estado de Puebla, publicada en el P.O. el 31 de diciembre de 2012, tal y como lo establece el artículo cuarto transitorio de la referida ley. La Ley es de observancia general en el estado de Puebla y tiene por objeto, de acuerdo con el artículo primero, prevenir el delito, coordinar a las autoridades estatales y municipales, establecer mecanismos de protección y asistencia a víctimas y vigilar la garantía de la reparación del daño. Debido a este proceso de armonización, Puebla fue uno de los estados que incluyó este delito a través de la Sección Cuarta *Lenocinio y Trata de Personas*. En 2012 se derogaron los delitos 228, 228 Bis y 228 Ter, señalando que los delitos en materia de Trata de Personas y sus sanciones son los que establece la Ley General (artículo 228 del Código Penal del Estado Libre y Soberanos de Puebla).

En diciembre de 2012 se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las

¹⁷² Véase ampliamente en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra/Paginas/default.aspx>

PUEBLA ESTÁ CONSIDERADA ENTRE LAS 21 ENTIDADES CON MAYOR VULNERABILIDAD HACIA ESTA PROBLEMÁTICA (COMISIÓN INTERSECRETARIAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, 2015). EN CUANTO A LOS ÍNDICES A NIVEL NACIONAL, ENTRE 2009 Y 2011 SE REGISTRARON 629 AVERIGUACIONES PREVIAS. PUEBLA SE UBICABA DENTRO DE LAS OCHO ENTIDADES QUE CONCENTRABAN 81% DEL TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS (UNODC, 2013).

Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla, cuyo Reglamento fue expedido en diciembre de 2016 a la par del Protocolo para la Investigación, Preparación a Juicio y Juicio de los Delitos en Materia de Trata de Personas para el Estado Libre y Soberano de Puebla (en adelante Protocolo de trata).¹⁷³ Previamente, el 30 de abril del 2014, se publicó en el DOF, el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de personas y Asistir a las Víctimas de estos Delitos.

Puebla está considerada entre las 21 entidades con mayor vulnerabilidad hacia esta problemática (Comisión Intersecretarial contra la trata de personas, 2015). En cuanto a los índices a nivel nacional, entre 2009 y 2011 se registraron 629 averiguaciones previas. Puebla se ubicaba dentro de las ocho entidades que concentraban 81% del total de averiguaciones previas (UNODC, 2013: 16 y 46).

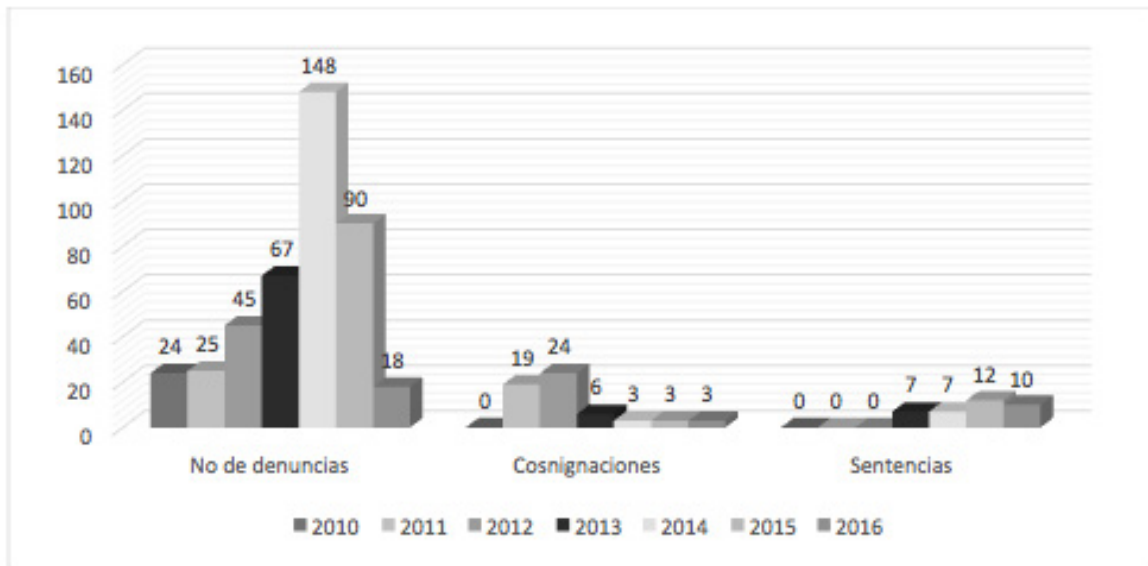
El Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Puebla refiere que de 2009 a septiembre 2015, se iniciaron 414 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por este delito, habiendo consignado 136, y que en dichas investigaciones figuran 519 víctimas, de las cuales 433 son mujeres.

Un elemento fundamental que se debe valorar es la debida diligencia, que va más allá de la obligación de procesar y condenar a los responsables al incluir la obligación de prevenir las prácticas degradantes (CIDH, 2015: 20, párr. 24); en el mismo sentido, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos señala que el principio de debida diligencia abarca la “obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por

¹⁷³ El Protocolo de trata del estado de Puebla contiene múltiples objetivos, entre los que se ubica una política de protección integral para las víctimas: Implementar acciones tendientes a lograr detenciones de tratantes y la obtención de sentencias condenatorias con sanciones máximas (PGJ Puebla, 2012:6).

esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos” (artículo 3, fracción V). Frente a esto, se percibe una distancia amplia entre el número de denuncias, consignaciones e ingresos a Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) y las sentencias dictadas en dicho periodo. Como se aprecia en la siguiente gráfica, las denuncias y/o carpetas de investigación del delito de trata de personas aumentaron considerablemente hasta el año 2014, llegándose a registrar 148 casos, aunque sólo 32.8% del total de denuncias en ese mismo periodo fueron consignadas.

GRÁFICA 18. COMPARATIVO: DENUNCIAS, CONSIGNACIONES Y SENTENCIAS POR TRATA DE PERSONAS EN PUEBLA



La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) reportó que en los años 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015 no se registraron operativos realizados en materia de trata de personas. En 2013 se realizó un operativo y en 2016 se efectuaron cuatro operativos por el delito de trata y cuatro por el de corrupción de menores; en todos los casos las víctimas fueron mujeres, sin que existan datos sobre su edad, nacionalidad u origen étnico. Por su parte, la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGE) reportó que en el periodo de 2010 a 2016, se realizaron 39 operativos, rescatando a 326 víctimas, todas ellas mujeres, sin establecer la cantidad de operativos realizados por año ni desglosar información sobre su edad, nacionalidad u origen étnico.

6.7.3 TORTURA

La tortura es una práctica que se justificó en América Latina para dismantelar a las organizaciones que representaban una amenaza para los regímenes. Tuvieron que pasar décadas para generar mecanismos que no dejaran impunes estas prácticas. Si bien éstas se identificaron inicialmente en gobiernos dictatoriales, con posterioridad en los gobiernos democráticos se ha visto que se ejerce, sobre todo, en contextos de privación de la libertad y por agentes policiales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH, 2007). Cobra especial relevancia vincular a la tortura con las detenciones arbitrarias, porque muchas veces se justifica la detención de algún sospechoso o autor de un delito o el dismantelamiento de una banda, sin órdenes o motivos, pero se ejecutan para restaurar la confianza de la ciudadanía cuando la seguridad pública está en juego y de esa forma se hace uso faccioso del sistema penal (IIDH, 2007: 101).

En el ámbito internacional, el 9 de diciembre de 1975 la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, primer instrumento que contempla una definición de tortura conformada por ciertos elementos, la intencionalidad; el infligir a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales; la finalidad de obtener información o una confesión, castigar o intimidar, y cometida por un funcionario público, u otra persona a instigación suya. Sin embargo, dicho instrumento carecía de carácter vinculante.

Más tarde, surgen los instrumentos específicos jurídicamente vinculantes:¹⁷⁴ la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (en adelante Convención de la ONU) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante Convención Interamericana), adoptadas en 1984 y 1985 sucesivamente.

La primera define a la tortura como:

Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar

¹⁷⁴ Sin embargo, cabe señalar que desde 1966 y 1969 se adoptaron sucesivamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismos que fueron ratificados por México en 1981, y que ambos instrumentos prohíben la comisión de la tortura, independientemente de que no den una definición de la misma.

o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas (artículo 1).

Por su parte, la definición sobre tortura de la Convención Interamericana plantea una diferencia con el concepto de la Convención de la ONU. La diferencia entre ambos instrumentos radica en los efectos en la víctima, pues mientras la Convención Interamericana refiere únicamente que el acto debe infligir a la persona “penas o sufrimientos físicos o mentales”, sin especificar el nivel de la afectación o gravedad, la Convención de la ONU contempla “dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales”, lo cual antepone la gravedad como requisito del dolor o sufrimiento y, por ende, un grado de mayor dificultad en los elementos probatorios.

Por otro lado, la Convención de Naciones Unidas deja abierta las finalidades únicamente en la comisión del acto, basada en cualquier tipo de discriminación, mientras que la Convención Interamericana deja abierta las finalidades para poder encuadrar cualquier otra no contemplada en la definición y agrega los métodos que anulen la personalidad de la víctima o disminuyan su capacidad física o mental, aunque no causen dolor. Por dichos elementos, se ha considerado que la Convención Interamericana resulta más acorde para la protección de los derechos humanos a partir del principio *pro persona*.

De ambas definiciones se desprende que los elementos que deben conjugarse para encontrarnos ante un acto de tortura son: el acto realizado intencionalmente; los sufrimientos físicos o mentales; la finalidad y que la comisión se realice por un agente estatal u otra persona bajo la instigación, consentimiento o aquiescencia del primero.

A nivel federal, se publicó el 27 de diciembre de 1991 en el DOF la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, misma que fue reformada en 1994. A la par, el 26 de junio de 2017 se publicó en el DOF una nueva normativa: la Ley General para prevenir, investigar y san-

EL NÚMERO DE DENUNCIAS POR TORTURA, DE 2012 A 2015, AUMENTÓ CONSIDERABLEMENTE, REGISTRÁNDOSE EN 2015, 20 CASOS. ADEMÁS, SE INFORMÓ QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES DE TORTURA QUE LA EJERCEN CON MAYOR FRECUENCIA SON LOS POLICÍAS MINISTERIALES; AL MENOS TRES DE LOS ÚLTIMOS CASOS INVOLUCRAN A PERSONAL ADSCRITO A DELITOS DE ALTO IMPACTO.

cionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que establece como principios: dignidad humana, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, no revictimización, perspectiva de género, transparencia y acceso a la información pública y prohibición absoluta. Además, en su artículo sexto transitorio, esta Ley exige que las entidades federativas, en el plazo de noventa días posteriores al Decreto, deben crear y operar Fiscalías Especiales para la Investigación del delito de tortura, excepto porque los recursos no sean suficientes para dicho ejercicio.

El delito de tortura se adicionó al Código de Defensa Social del Estado de Puebla el 14 de marzo de 1997. Actualmente se encuentra tipificada en el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, disponiendo que:

Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con motivo de sus atribuciones, cause a una persona intimidación, incomunicación, dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada (artículo 449).

En la misma tésitura, el 19 de mayo de 2014 se adoptó la Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y, en su caso, Erradicar la Tortura en el Estado de Puebla, que, de acuerdo con su considerando, tiene sustento en el eje 4 “Política interna, seguridad y justicia” del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, y en la definición de tortura de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del 10 de diciembre de 1984 y ratificada por México el 23 de enero de 1986; sin embargo, cabe destacar que la ley no hace referencia a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México en 1987, la cual contiene una definición más amplia del término

tortura y menos limitativa que la Convención de la ONU, en lo que se refiere a la gravedad de los actos.

La Ley, como lo menciona su artículo primero, es de observancia obligatoria en el estado de Puebla y tiene por objeto instruir a los Agentes del Ministerio Público, a los Peritos Médicos Legistas y demás personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, respecto de la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, en cualquier persona que alegue dichos abusos, así como establecer las directrices institucionales que rigen su implementación, de conformidad con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en el marco del Protocolo de Estambul.

Dicha Ley tiene formato y finalidad de protocolo para la aplicación del dictamen médico-psicológico especializado, como lo establece su artículo primero, por ende, la tipificación del delito de tortura se regirá conforme al tipo penal establecido en el código penal, el cual es deficiente en cuanto a los elementos que conforman el tipo.

6.7.3.1 INCIDENCIA DELICTIVA Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR TORTURA EN PUEBLA

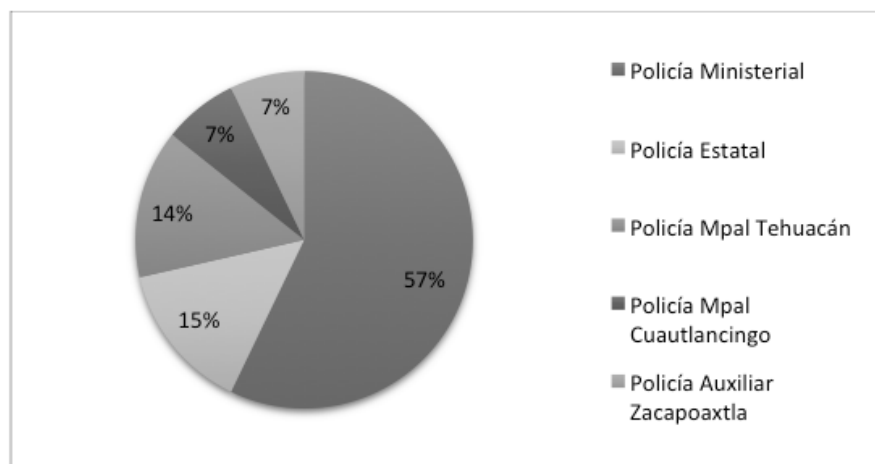
El Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de fecha 29 de diciembre de 2014, señaló que “la tortura y los malos tratos son generalizados en México” y que ésta sigue siendo utilizada desde la detención hasta la puesta a disposición de la persona detenida e implica, además del castigo, la intención de extraer confesiones e información incriminatoria (Méndez, J., 2014: 7, párrs. 23-24). Entre las formas más comunes de tortura, reportadas en este mismo Informe destacan: golpes, insultos y amenazas; vendajes en ojos para trasladar a las personas a sitios desconocidos; “toques” con dispositivos eléctricos; asfixia con bolsa de plástico; introducción de agua con un trapo en la boca (waterboarding); desnudez forzada; suspensión; amenazas e insultos (Méndez, J., 2014: párr. 26).

En el contexto estatal, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (en adelante Centro Prodh) documentó que Puebla ocupó el 7º lugar en el registro del delito de tortura, de 2007 a 2014, con un total de 16 averiguaciones previas y 11 quejas por tortura, incluidos los tratos crueles, inhumanos y degradantes (Centro Prodh, 2016: 41). Sin embargo, no se puede descartar la

cifra negra y la impunidad que posiblemente persiste en esta conducta, como se ha identificado en otras investigaciones en las que se alude que en lugar de sancionar por el delito de tortura, se configuran otras conductas como detenciones ilegales o lesiones (Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona, 2008).

De acuerdo con la solicitud 00411616 vía INFOMEX, la FGE informó que el número de denuncias por tortura, de 2012 a 2015, aumentó considerablemente, registrándose en 2015, 20 casos. Además, se informó que las autoridades responsables de tortura que la ejercen con mayor frecuencia son los Policías Ministeriales; al menos tres de los últimos casos involucran a personal adscrito a Delitos de Alto Impacto. En el periodo de enero a agosto de 2016 no había registro de denuncias por este delito y no existe una sola sentencia condenatoria.

GRÁFICA 19. AUTORIDADES RESPONSABLES DE TORTURA SEGÚN QUEJAS REGISTRADAS



Fuente: INFOMEX Solicitud 00411616

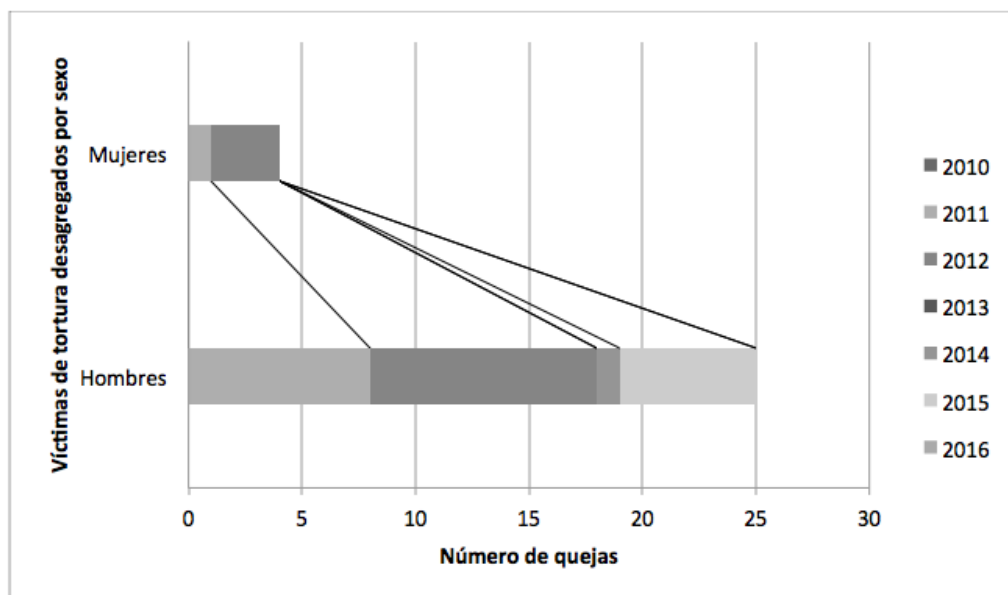
Fuente: INFOMEX Solicitud 00411616

De acuerdo con las Recomendaciones emitidas por la CDHP, en la descripción de los hechos puede apreciarse que las formas utilizadas y los patrones al ejercer tortura contrastan con las descritas en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez (ONU, 2014), por ejemplo la asfixia, los golpes, los toques eléctricos. En los Hechos del Expediente 5430/2014-I se describen distintas formas de tortura hacia una sola persona en un lapso de un tiempo corto:

ponían una bolsa en la cabeza hasta que se acababa el oxígeno y le provocaban el desmayo, también lo acostaban boca arriba y le ponían un trapo en la cara y le

aplicaban agua en la cara hasta que su estómago se llenaba de agua y no podía respirar por lo que le llegaba el desmayo; lo desnudaron y le ataron los pies a una cuerda plástica, le sujetaron los pies a una especie de carrucha o malacate amarrado en lo alto del centro del patio y fue sumergido durante varios segundos o minutos a un tambo con agua en repetidas ocasiones hasta que se desmayaba; para hacerlo reaccionar le aventaban agua fría, además, refiere que le daban toques con un aparato a la altura de los riñones; también le daban golpes en el abdomen, nalgas, piernas, cabeza, brazos (Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Recomendación: 4/2017).

GRÁFICA 20. NÚMERO DE QUEJAS POR TORTURA



Si bien, la CDHP generalmente establece como recomendaciones: “capacitación relativa al respeto y protección de los derechos humanos” y la instrucción a los elementos policiales de realizar la función policial “con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos”, sólo recientemente las recomendaciones emitidas invocan estándares internacionales de derechos humanos, pero no un contexto amplio que evidencie bajo qué circunstancias están actuando los agentes estatales (por ejemplo, la Recomendación 4/2017).

La tortura identificada en Centros de Reinserción Social también representó una preocupación en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (2016), entre los motivos de las quejas ante las autoridades de Centros estatales a nivel nacional, la tortura o maltrato ocupó el tercer lugar con 362 casos. A pesar de que esta cifra no está desglosada por estado, en el caso del Diagnóstico Estatal, en el rubro Quejas contra el Sistema penitenciario de Puebla por principales Derechos Humanos transgredidos, el trato digno ocupa el segundo lugar con 184 casos y la seguridad jurídica primer lugar con 284 casos (CDHP, 2016: 99).

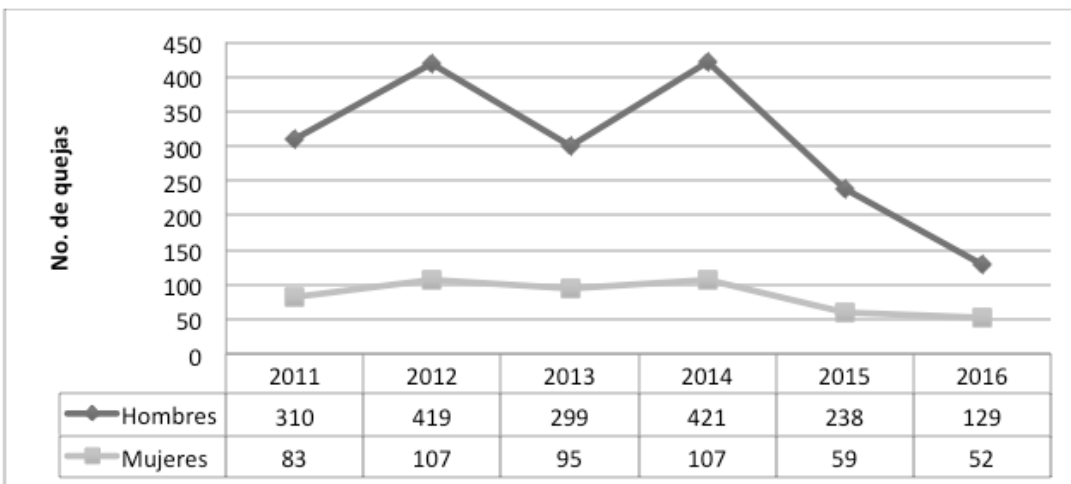
6.7.4 DETENCIONES ARBITRARIAS

La CoIDH (2010: 9) estableció las bases para calificar las detenciones ilegales o arbitrarias a partir del caso Gangaram Panday, por lo cual distinguió dos aspectos (formal y material) que se sintetizan en la siguiente garantía: nadie puede verse privado de la libertad personal sino por causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal).

Las quejas presentadas ante la CDH Puebla por detenciones arbitrarias si bien han variado en el periodo comprendido de 2011 a 2016, es alarmante la situación que se refleja porque es un indicador de que se puede coartar “tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección”.¹⁷⁵ Sobre todo porque en la solicitud de información realizada a la CDHP con Folio 00178117, vía INFOMEX, se señaló que de las quejas presentadas y concluidas, la causa de la conclusión se debe principalmente a la falta de interés de la persona quejosa, a la falta de ratificación, a la falta de elementos para acreditar la violación a los derechos humanos, al desistimiento expreso. En suma, de las 1 465 quejas presentadas en ese periodo, el número de recomendaciones sólo abarcó 5.2% (77 recomendaciones).

¹⁷⁵ Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C, núm. 99, párrafo 77.

GRÁFICA 21. NO. DE QUEJAS POR DETENCIONES ARBITRARIAS



Fuente: INFOMEX Folio 00178117

La CIDH ha señalado que en el caso de defensores y defensoras de derecho humanos se realizan acusaciones falsas y pruebas prefabricadas sin que previamente exista una conducta típica, más bien, se adaptan figuras delictivas a actos que pueden penalizarse y justificar la privación de la libertad e incluso, tales acusaciones postergan la prisión preventiva. Para ello, la CIDH ilustra estas prácticas a través del Caso José Ramón Aniceto Gómez y Pascual Agustín Cruz (2016: 99, párr. 180).

6.8. LA CORRUPCIÓN EN PUEBLA: UNA CONDICIÓN TRANSVERSAL QUE FAVORECE LA INSEGURIDAD Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

En su visita *in loco*, la CIDH (2015a) señaló que la corrupción es central para comprender la impunidad en México, por lo que resulta urgente identificar sus causas y actores, hasta el grado de sancionar a los responsables sin importar los niveles o jerarquías. En ese sentido es crucial advertir, como lo hace el IGI-MEX (2016), que ante el mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos, prevalecerá la impunidad.

En el caso de Puebla, el problema de la corrupción se reconoció abiertamente desde la administración del gobernador Mario Marín. En su Primer Informe de Gobierno (Gobierno del estado de Puebla, 2006), se señalaba que la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

LA CIDH HA SEÑALADO QUE EN EL CASO DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHO HUMANOS SE REALIZAN ACUSACIONES FALSAS Y PRUEBAS PREFABRICADAS SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA CONDUCTA TÍPICA, MÁS BIEN, SE ADAPTAN FIGURAS DELICTIVAS A ACTOS QUE PUEDEN PENALIZARSE Y JUSTIFICAR LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD E INCLUSO, TALES ACUSACIONES POSTERGAN LA PRISIÓN PREVENTIVA.

2003 ubicaba a Puebla en primer lugar a nivel nacional en corrupción, lo que generó, entre otras acciones, la creación de la Fiscalía Anticorrupción, así como las primeras actividades de la Comisión para el Acceso a la Información Pública (en adelante CAIP) (Gobierno del estado de Puebla, 2006: 73). Pareciera que, en contraste, las acciones emprendidas habían tenido un impacto, puesto que para 2010 Puebla había descendido a la posición 15 en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno. Pero a pesar de los esfuerzos, en el Primer Informe de Gobierno de Rafael Moreno Valle (2012) también se reportaba que, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, Puebla ocupaba el último sitio sobre la Imparcialidad de los Jueces (IGI-MEX, 2016).

Según el Quinto Informe de Gobierno, en 2010 se radicaron 131 expedientes de responsabilidad administrativa, de los cuales se ejecutaron 54 sanciones a 43 servidores públicos y se iniciaron 549 expedientes de quejas administrativas en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla; 210 fueron formuladas por ciudadanos y 339 por denuncia de otras autoridades (2010: 29).

Acciones similares se emprendieron en la siguiente administración. En 2014 se integraron 955 Averiguaciones previas y 130 Carpetas de investigación por delitos vinculados a servidores públicos, tanto del ámbito municipal como estatal, de las cuales 518 se archivaron y en 74 se ejerció acción penal. Entre los servidores públicos responsables, 69% se vinculaban a elementos policiales municipales (Gobierno del Estado de Puebla, 2014: 529).

En el Sexto Informe de Gobierno se anticipó la creación del *Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla para prevenir, detectar, investigar y sancionar* las faltas administrativas cometidas por servidores públicos y por particulares (Gobierno del estado de Puebla, 2017: 453). Para 2016 se armonizó la legislación, creando la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla. Con posterioridad, se instaló el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y se realizó el nombramiento del

fiscal y funcionarios que operan dicho sistema. Desafortunadamente, Puebla figuró entre los estados que presentaron nombramientos polémicos, cuestionados por algunos organismos, entre estos, Estado de México, Querétaro, Veracruz, Chihuahua (González, 2017).

Conforme al artículo 6 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, el Sistema Estatal Anticorrupción tiene por objeto: establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos señalados en la presente Ley, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar en el Estado de Puebla la política estatal en la materia.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (en adelante IMCO) ha propuesto cuatro acciones para lograr un gobierno eficiente y eficaz, las cuales pueden generar condiciones adecuadas para el cumplimiento de las funciones de las autoridades y que por supuesto impactarían en las condiciones programáticas y presupuestales: 1. Acotar las posibilidades de corrupción en compras y obra pública; 2. Lograr finanzas públicas sanas y responsables a nivel subnacional; 3. Implementar acciones para digitalizar a los gobiernos locales del país y 4. Avanzar en los pendientes de la Reforma de Transparencia. Con esos supuestos, el estado de Puebla representa un ejemplo claro de que las deudas contraídas se han incrementado en más de 300% en los últimos años de gobierno, a la par de estados como Sonora y Aguascalientes (IMCO, 2015: 219). En el apartado de libertad de expresión ya se ha dado cuenta de diversas expresiones que muestran. Habría que considerar también la posibilidad de adecuar la política fiscal respecto de los principios de derechos humanos, toda vez que la disponibilidad de los recursos públicos para la aplicación de medidas, programas y acciones permitirían que haya un avance en ese sentido, como se ha expuesto ante la CIDH por diversas organizaciones de la sociedad civil:

Para cumplir con sus obligaciones de proteger y hacer realidad progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, los estados se encuentran obligados a utilizar y generar el máximo de recursos disponibles en forma eficiente, equitativa y no discriminatoria, así como garantizar el acceso a la información, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en asuntos tributarios (Benumea, 2015: s/p.).

CONCLUSIONES

Partiendo del marco internacional de los derechos humanos, en el contexto estatal se presentan cinco problemáticas referidas por la CIDH que condicionan la progresividad y favorecen la regresividad en el campo de la seguridad ciudadana: 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 (CIDH, 2009: X).

En cuanto a la atención a las víctimas de violencia y delitos, señalamos que la política de seguridad estatal ha permanecido en una línea de confrontación y reacción ante la delincuencia, dejando de lado el diseño de una política preventiva eficaz que considere las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida, es decir, el Estado tendría que garantizar que no sólo los marcos normativos contengan medidas suficientes para disuadir cualquier amenaza a la vida, sino el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, como lo ha recomendado la CoIDH.¹⁷⁶

En años recientes, como se da cuenta en la numeralia descrita en los apartados de este Informe, ante las pérdidas humanas y el daño a la integridad física, psicológica y moral, debido a los enfrentamientos y conflictos derivados de la delincuencia organizada, la criminalidad y las violencias, el gobierno debe responder a su obligación positiva de proteger y preservar el derecho a la vida, más allá de centrar sus esfuerzos en el escenario al que Sánchez ha denominado la privatización de los espacios territoriales mediante las *políticas de seguridad privada, políticas de seguridad pública y políticas de colaboración policiaco-militares internacionales*, sobre el constructo de la guerra como poder constituyente, a decir, una ocupación política, económica y administrativa cuya única fuente de legitimación se encuentra en la victoria militar (Del Lago, citado en Sánchez, 2007: 110-111).

Si existieran mecanismos adecuados de atención, investigación, san-

¹⁷⁶ Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, núm. 149, párrafo 125.

ción y reparación del daño, posiblemente el índice de cifra negra estatal modificaría la participación y denuncia ciudadana. No obstante, la falta de adopción de medidas tanto económicas, estructurales como técnicas siguen representando un obstáculo para que las víctimas accedan a la justicia, tal como se refleja en delitos específicos como la trata de personas y la distancia que existe entre el número de denuncias, sentencias y reparaciones. Si bien, de acuerdo con la Comisión Intersecretarial contra la Trata, en Puebla existe una armonización legislativa, más allá del marco legislativo que en sí mismo es un conducto para exigir acceso a la justicia y el cumplimiento de algunas obligaciones estatales, es indispensable analizar que problemáticas paralelas al fenómeno obstaculizan la finalidad que plantean los marcos normativos en armonización con el mismo Protocolo de Palermo, a decir: la prevención y combate, la protección y ayuda, así como la promoción para la coordinación y cooperación regional, nacional e internacional.

Respecto a la tortura es importante señalar que la definición es de interpretación restrictiva en materia de derechos humanos, ya que no se adapta a los instrumentos y estándares internacionales en la materia, ni al principio *pro persona*; la lista de finalidades de la tortura es limitativa y no deja la posibilidad de encuadrar fines diversos a los textualmente enunciados. El alto número de denuncias y los testimonios recibidos no se reflejan en el total de investigaciones por tortura y malos tratos y menos aún en condenas, signo de una preocupante impunidad.

El segundo punto que abarca la privatización no sólo cuestiona la capacidad estatal de otorgar seguridad a toda la ciudadanía sin importar condición económica, social o de género, sino que además como lo advierte la CIDH

La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo (2009: 31, párr. 72).

**EL DETONANTE EN LA FALTA DE
COMPRESIÓN DEL PROBLEMA
Y DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA
EN EL DISEÑO DE UNA SEGURIDAD
CIUDADANA DESDE UN ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS, COMU-
NITARIO, INTERCULTURAL Y DESDE
UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO
PROBABLEMENTE SE REFLEJE EN
LOS CONFLICTOS DIRECTOS Y CO-
LECTIVOS QUE EN OCASIONES SON
RESUELTOS POR GRUPOS DE CIU-
DADANOS SIN LA CAPACIDAD NI LOS
MEDIOS PARA HACERLO.**

En el punto tres, cabe resaltar que identificamos que difícilmente se han articulado programas de larga data encaminados a la prevención desde la participación comunitaria, con un proceso de rendición de cuentas; la adecuación programática y presupuestal representan serios obstáculos para alcanzar la progresividad en la materia. El detonante en la falta de comprensión del problema y de la participación directa en el diseño de una seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos, comunitario, intercultural y desde una perspectiva de género probablemente se refleje en los conflictos directos y colectivos que en ocasiones son resueltos por grupos de ciudadanos sin la capacidad ni los medios para hacerlo. La transferencia de la responsabilidad hacia la ciudadanía no es compatible con el aseguramiento de la calidad de

vida. Esto se evidencia, sobre todo, cuando se detonan graves conflictos como los linchamientos que, en su extremo, provocan la pérdida de la vida. Por ello, como Roche et al. (2002) lo infieren en su investigación sobre linchamientos, habrá que considerar que esta práctica se refuerza porque la población realiza una identificación directa de los “delincuentes peligrosos” y no se equivoca, riesgo que aparece cuando una persona que delinque es presentada ante las autoridades y sale libre por errores judiciales.

Respecto a los puntos cuarto y quinto, es importante ponderar e implementar aquellas políticas de seguridad siempre que sean proporcionales a las amenazas existentes, lo cual implica, una progresiva desmilitarización en diversos ámbitos en los que se requiere que prevalezca un enfoque de seguridad ciudadana, eliminando prácticas de corrupción y colusión (Vicenç Fisas citado por Casanovas y Ayuso, 2003: 49), advertidas sobre todo en el tema de robo de hidrocarburo. Es importante tener presente que la CIDH también es partícipe del retiro gradual de las

Fuerzas armadas en las tareas ordinarias de seguridad ciudadana, por lo que el reto mayúsculo se centró en planes que contemplen la devolución de tal función a las fuerzas de la policía civil (CIDH, 2009: 543-544, párr. 44).

Finalmente es importante señalar que no existe una evaluación de los programas por sexenio que permita la continuidad de aquellos programas que generan condiciones positivas para la seguridad. La mayor preocupación relativa a la corrupción es el “impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general” (CIDH, 2009: 76). Aunque actualmente existen mecanismos de denuncia, su impacto en el sistema de seguridad, policial y de justicia exige modificaciones estructurales que eliminen dichas prácticas. La CIDH, en dos de sus informes relativos a México, ha señalado su preocupación sobre el vínculo que existe entre la corrupción y la impunidad para favorecer el desarrollo y establecimiento de estructuras de poder paralelas, entre éstas, las organizaciones criminales, situación también presente en Puebla (CIDH, 2015a: 37, párr. 41).

REFERENCIAS

- Amayo, A., Tirzo, I. Y Hernández, D. (23 de octubre 2015). Caen cinco implicados en linchamiento en Ajalpan. *Milenio*. Disponible en http://www.milenio.com/policia/Caen-implicados-linchamiento-Ajalpan-hermanos-encuestadores-homicidio-cateos_0_614938526.html.
- Ánimas, L. (16 de febrero 2014). Surge guardia comunitaria en El Ojite por inseguridad en la sierra norte. *MUNICIPIOS*. Disponible en <http://municipiospuebla.mx/nota/2014-02-16/xicoteppec/surge-guardia-comunitaria-en-el-ojite-por-inseguridad-en-la-sierra-norte>
- Aroche, E. (21 de agosto 2011). Puebla: 4º lugar en violaciones, 8º en robo violento, 9º en secuestros. *LADO B*. Disponible en <http://ladobe.com.mx/2011/08/puebla-4o-lugar-en-violaciones-8o-en-robo-violento-9o-en-secuestros/>.
- Ávila, E. (09 de julio 2017). Iniciativa Mérida capacitó a 700 funcionarios de Puebla. *El Universal*. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/07/9/iniciativa-merida-capacito-700-funcionarios-de-puebla>
- Azaola, E. y Ruiz, M.A. (mayo-agosto 2010). Papeles policiales: abuso de poder y eufemismo punitivo en la Policía Judicial de la Ciudad de México. *Desacatos*, (33), 95-110.
- Badiola, I. (Enero-Junio 2011). Función policial, democracia y accountability. *Revista LOCOS CIENCIA & TECNOLOGÍA*, 2(2), 188-201.
- Benumea, I. (22 de octubre 2015). La importancia de alinear la política fiscal con principios de derechos. Fundar Centro de análisis e investigación. Disponible en <http://fundar.org.mx/la-importancia-de-alinear-la-politica-fiscal-con-principios-de-derechos-humanos/?ID=10>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27-11-2007. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/057_DOF_27nov07.pdf
- Casanovas, Pompeu y Ayuso, Mercedes. (2003). Modelos de seguridad y cálculo de riesgo. En da Agra, C., Domínguez José Luis, García Juan Antonio, Hebberecht Patrick y Recasens Amadeu. *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Causa en Común (2015). Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: Puebla. Disponible en <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/Puebla-Semáforo-2015.pdf>.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (2016). *La magnitud de la crisis de derechos humanos en México. En el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal. México*. 3 de marzo de 2017. Disponible en http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=27&lang=es,
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (28 de febrero de 2017). Comunicado: #SeguridadSinGuerra: ONU, CNDH y expertos urgen a salir del paradigma de seguridad militarizada. Disponible en http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2267%3Aseguridadsinguerra-onu-cndh-y-expertos-urgen-a-salir-del-paradigma-de-seguridad-militarizada&catid=209%3Afront-rokstories&Itemid=1&lang=en.

- CoIDH. Caso Edgar Fernando García y otros vs Guatemala. Observaciones finales escritas de la CIDH. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/garcia-familiares/afecom.pdf>
- CoIDH. Caso García Prieto y otros vs. El Salvador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C., núm. 168, párr. 100.
- CoIDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C., núm. 99, párrafo 77.
- CoIDH. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C., núm. 149, párrafo 125.
- CoIDH (2010). Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de integridad personal y privación de libertad: (Artículos 7 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)/Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R. Corte IDH. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26393.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Recomendación número: 4/2017. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/17/04-2017.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). La trata de personas. México: CNDH. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Informe Anual de Actividades 2016. Víctimas del delito. Disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10056>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Sobre la situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria. Ciudad de México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_009.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Recomendación 9/2016, Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de persona por parte de esa policía comunitaria. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_009.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015). Reprueba CNDH linchamiento de dos jóvenes en Ajalpan, Puebla, y expresa que la ley es el único camino para normar la convivencia social. Comunicado de Prensa CGCP/314/15. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_314.pdf
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2012). Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14/06/2012. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253273&fecha=14/06/2012
- Congreso del Estado de Puebla. Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla. Publicada el 15 de julio de 2009. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96658.pdf>
- Congreso del Estado de Puebla. Ley de Seguridad Privada del Estado de Puebla- Publicada el 22 de octubre de 2015. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173046/Ley_seguridad_privada_puebla.pdf
- Congreso del Estado de Puebla. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, publicado el 27 de diciembre de 2016. Disponible en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-del-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-puebla>

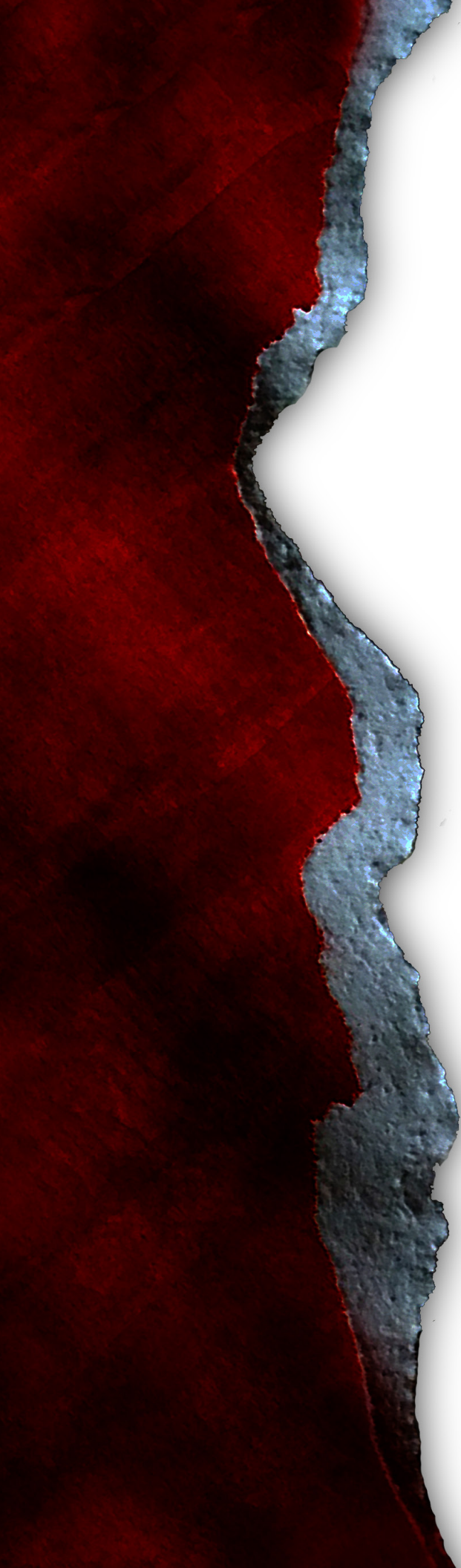
- Consejo de la Sociedad de Naciones. (30 de septiembre de 1921). Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores de 1921. [DOF: 25 de enero de 1936]. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D14.pdf>.
- Consejo de la Sociedad de Naciones. (11 de octubre de 1933). Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_cenve_inter_relata_repres_trat_muj_may_edad.pdf
- De la Luz, V. (20 de octubre de 2016). Habitantes de Ahuatepec crean policía comunitaria. *El Sol de Puebla*. Disponible en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/estado/con-palos-y-ri-fles-forman-policia-comunitaria-en-tecali>.
- Domínguez, E. (7 de agosto de 2017). Urge Gali a aprobar Ley de Seguridad Interior. *El Popular*. Disponible en <http://www.elpopular.mx/2017/08/03/local/urge-gali-a-aprobar-ley-de-seguridad-interior-167120>
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas FEVIM-TRA. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra/Paginas/default.aspx>.
- Gobierno del Estado de Puebla (1994). Primer Informe de Gobierno. Discurso (15 de enero de 1994).
- Gobierno del Estado de Puebla (2006). 1er Informe de Gobierno 2006, Eje 2. Gobierno honesto y transparente.
- Gobierno del Estado de Puebla (2011). Memoria Sexenal 2005-2011, Seguridad Pública, Sustento de Certidumbre y Confianza, Gobierno del Estado de Puebla.
- Gobierno del Estado de Puebla (2012). Primer Informe de Gobierno, Puebla, Eje 4. Política Interna, Seguridad y Justicia.
- Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Seguridad Pública (2011). Actualización del Programa Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública 2011-2017.
- Gobierno del Estado de Puebla. Decreto que crea la Academia de Formación y Desarrollo policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”, publicado el 17 de febrero de 2012. Disponible en <http://cecsnsp.puebla.gob.mx/images/files/normatividad/DEECAFDPI-M-GIZ.pdf>
- González, L. (10 de julio 2017). Puebla y otros 5 estados, con designaciones anticorrupción “cuestionables”. *Ángulo 7*. Disponible en <http://www.angulo7.com.mx/2017/07/10/puebla-otros-5-estados-designaciones-anticorrupcion-cuestionables/>
- Grupo de Trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/03/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Puebla. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108980/Informe_del_Grupo_de_Trabajo_conformado_para_atender_la_Solicitud_de_AVGM_en_el_estado_de_Puebla.pdf
- IMCO. (2015). Índice de Competitividad Internacional 2015: La corrupción en México: Transamos y no avanzamos. México.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2011). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2011/default.html>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2012). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2013). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2013/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2014). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2014/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ecopred/2014/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2015). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2015/default.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2016). Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/default.html>
- Jiménez, D. (28 de octubre 2016). Despiden en Puebla a 50 policías; no pasaron control de confianza. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2016-10-28/ciudad/despiden-en-puebla-50-policias-por-no-aprobar-control-de-confianza>
- Llaven, Y. (25 de febrero 2013). Crean policía comunitaria en Tepeyecac vs. la delincuencia; están armados con palos y resorteras. *La Jornada*. Disponible en http://www.lajornadadeorientte.com.mx/noticia/puebla/crean-policia-comunitaria-en-tepeyecac-vs-la-delincuencia-estan-armados-con-palos-y-resorteras_id_20681.html
- Magaloni, A. (2007). Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda. CIDE. Disponible en <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1283/83570.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, C. (28 de octubre de 2015). Los linchados de Ajalpan, Puebla. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/28/opinion/020a1pol>
- Medina, J.J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*. Madrid: EDIFOSER S.L. Euros Editores S.R.L.
- Méndez, J. (2014). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, p. 7, párrafos 23 y 24.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Diagnóstico Nacional sobre la situación de trata de personas en México. México: UNODC. Disponible en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2016). *Incidencia de los delitos de alto impacto en México*. Disponible en http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/170629VERSIÓN_digital_FINAL_VF.pdf
- Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. (2008). Privación de libertad y Derechos Humanos. La tortura y otras formas de violencia institucional en el Estado español. Barcelona: Icaria editorial.

- OEA. CIDH (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Doc. 57, 31 diciembre 2009. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- OEA. CIDH (2015a). Informe Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.154, Doc. 19, 27 de marzo 2015. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/acceso-informacion.pdf>
- OEA. CIDH (2015b). Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, publicado el 31 diciembre 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guatemala2016.pdf>
- OEA. (2015). Situación de los Derechos Humanos en México. OAS/ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- ONU. (25 de diciembre de 2003). Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- Peña, Francisco. (2011). *La Seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. México: Miguel Ángel PORRÚA, Universidad de Guadalajara.
- Procuraduría General de la Republica, Acuerdos A/024/08 y A/109/12. Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2008 y 25 de mayo de 2015, sucesivamente. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5029276&fecha=31/01/2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina. PNUD, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe- SURF LAC.
- Rico, J.J. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Rivera, I. y Cano, F. (2008). *Privación de libertad y Derechos Humanos. La tortura y otras formas de violencia institucional*. Barcelona: Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona e Icaria Editorial, S.A.
- Roche, C., Richter, J. y Pérez, N. (2002). *Los excluidos de la justicia en Venezuela. Dos estudios*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia,
- Rodríguez, R. y Veloz, I. (Septiembre-Octubre 2014). Linchamientos en México: recuento de un periodo largo (1988-2014). *El Cotidiano*, 51-58.
- Rodríguez, I. (28 de agosto de 2017). Linchamientos y enfrentamientos dejan 11 delincuentes muertos en Puebla. *El Sol de Puebla*. Disponible en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/estado/linchamientos-y-enfrentamientos-dejan-11-delincuentes-muertos-en-puebla>
- Sánchez, J.J. (2001). *Seguridad privada. Apuntes y Reflexiones*. Madrid: Editorial Dilex, S.L.
- Sánchez, A. (2007). *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*. México: Editorial Porrúa.
- Sedeño, E. (29 de octubre de 2014). Acuerdan policía comunitaria en Chilac ante inseguridad. *MUNICIPIOS*. Disponible en <http://municipiospuebla.mx/nota/2014-10-29/tehuacán/acuerdan-polic%C3%ADa-comunitaria-en-chilac-ante-inseguridad>
- Senado de la República. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, de fecha 13 de septiembre de 2016. Disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-27-1/assets/documentos/Inic_PAN_Ley_Seg_Interior.pdf

- Secretaría de Gobernación. Se pone en marcha el Modelo Piloto de Policía de Proximidad en los municipios General Escobedo, Nuevo León y Morelia, Michoacán. Boletín No. 5556/16. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-pone-en-marcha-el-modelo-piloto-de-policia-de-proximidad-en-los-municipios-general-escobedo-nuevo-leon-y-morelia-michoacan>
- Secretaría de Gobernación, Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos (2015). Informe anual.
- Secretaría de Gobernación. Se pone en marcha el Modelo Piloto de Policía de Proximidad en los municipios General Escobedo, Nuevo León y Morelia, Michoacán. Boletín No. 5556/16. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-pone-en-marcha-el-modelo-piloto-de-policia-de-proximidad-en-los-municipios-general-escobedo-nuevo-leon-y-morelia-michoacan>
- Silva, C., Pérez, C. y Gutiérrez, R. (2014). Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad aumenta opacidad. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/novedades/letalidad.pdf>
- Staff Puebla On Line (25 de mayo 2017). Amnistía Internacional: ejecución por militares en Palmarito, Puebla, expone falla de estrategia federal. Puebla on line. Disponible en <http://www.pueblaonline.com.mx/2017/portal/index.php/seguridad/item/53380-amnistia-internacional-ejecucion-por-militares-en-palmarito-puebla-expone-deficiente-estrategia-de-seguridad#.WZWtla3mFE4&panel1-1>
- Universidad de las Américas Puebla (2016). Índice Global de Impunidad México 2016. Centro de Estudios sobre impunidad y justicia CESIJ. Disponible en http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf
- Viñas, J. (15 de julio 2016). Ante delitos planean policía comunitaria en San Miguel Espejo. *e-Consulta*. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2016-07-15/seguridad/ante-delitos-planean-policia-comunitaria-en-san-miguel-espejo>.

RECOMENDACIONES



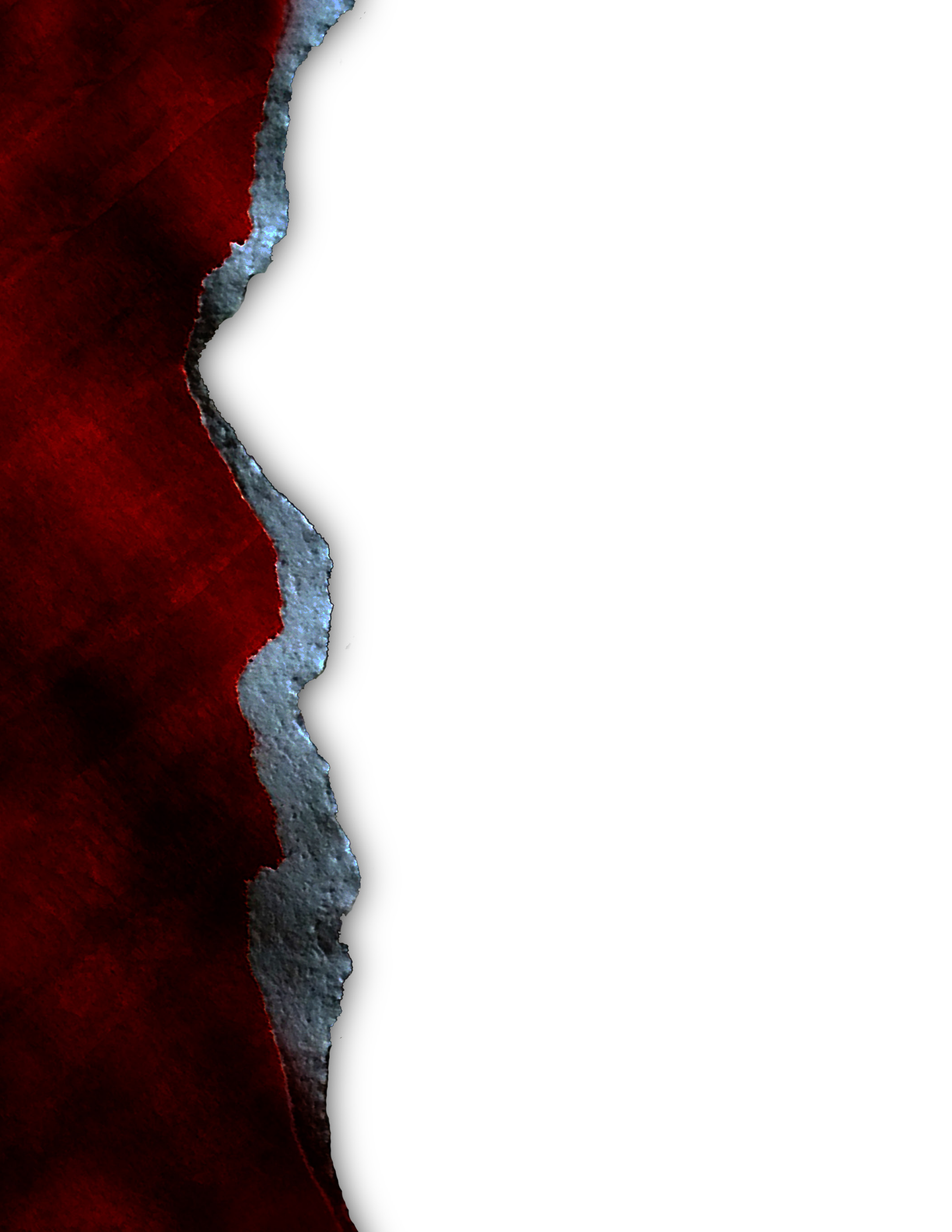
SEGURIDAD CIUDADANA

Al Congreso del Estado de Puebla

1. Revisar el marco normativo que rige a la Secretaría de Seguridad Pública en Puebla para su armonización conforme a estándares internacionales en materia de derechos humanos y a un enfoque de seguridad ciudadana, sobre todo, en lo referente al uso de la fuerza y la privatización de la seguridad.

Al Gobierno del Estado de Puebla

1. Instalar el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, a través de los medios necesarios, incluidas las autoridades responsables, personal capacitado, recursos económicos, técnicos y operativos suficientes para otorgar protección y reparación integral a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos.
2. Realizar un diagnóstico sobre las violencias y la criminalidad en el estado y los efectos que está teniendo, principalmente en sectores con altas condiciones de vulnerabilidad como los jóvenes, las mujeres, los niños, las niñas y los(as) adolescentes, en atención al alto índice de cifra negra que ha prevalecido en los últimos años.
3. Implementar eficazmente, de acuerdo con las competencias y capacidades de las autoridades responsables, todos los protocolos desarrollados para la investigación y persecución de los delitos.
4. Informar adecuadamente a las víctimas sobre sus derechos, las etapas y condiciones que deben enfrentar cuando denuncian para favorecer el registro adecuado y la erradicación de la impunidad.
5. Revisar las prácticas colectivas y de organización comunitaria que el gobierno ha venido implementado para enfrentar la inseguridad. Ante la creación de Comités y diseño de estrategias articuladas debe prevalecer la responsabilidad estatal de salvaguardar los derechos relativos a la vida, la seguridad y el derecho a una vida libre de violencia.
6. Incluir la participación directa de las comunidades que en principio deberían ser acompañadas y no criminalizadas.



CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados presentados revelan que en la historia del estado de Puebla ha predominado un estado informal sobre uno formal, con una política en la que en muchos casos prevalece la negociación y la simulación sobre un auténtico Estado de Derecho, el cual ha favorecido que aquellos grupos con capacidad de negociación y poder económico, político y social hayan encaminado una parte importante de la historia de Puebla y sean a quienes se les hayan garantizado, principalmente, sus derechos humanos.

Estos grupos de población no han requerido de la intervención del Estado para proteger, satisfacer y ver garantizados sus derechos, sin embargo, son quienes se han beneficiado de este estado informal y quienes han mejorado sus condiciones de vida, a pesar de que ello se haya traducido en explotación, devastación del territorio y violencia para muchos sectores de la población.

Este contexto ha determinado que grupos específicos de población hayan sido excluidos de este proceso de garantía plena de sus derechos, principalmente pueblos originarios, mujeres, niñas, niños y adolescentes y población LGTBTTTI, y que no se efectivicen sus derechos humanos específicos como territorio, salud, alimentación, agua y saneamiento, trabajo, vivienda y seguridad.

A pesar del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el Estado, las medidas adoptadas en los planos legislativo, político, de estructura gubernamental y de política pública no han sido suficientes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos, tanto en grupos particulares de población, como en los derechos humanos que se observan en los hallazgos de la presente investigación.

Sigue observándose un rezago latente en la armonización de la legislación estatal respecto de la nacional y con los instrumentos internacionales de carácter obligatorio, así como en su aplicabilidad, la cual es tardía o inexistente, que a su vez obstaculiza la operativización de políticas públicas y la organización de la estructura gubernamental tendiente a efectivizar los derechos humanos reconocidos. Ello se contrapone al principio de progresividad, a la obligación de adoptar

medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en la entidad.

La falta de garantía de los derechos humanos, los obstáculos de acceso a la justicia, la inadecuada reparación del daño, entre otros obstáculos, han sido resultado tanto de la deficiente o tardía institucionalización de los derechos humanos respecto a los más altos estándares internacionales. A estas condiciones se suma el desvío de poder, puesto que el Estado usa sus atribuciones y poderes para beneficiar intereses específicos, que son contrarios y perjudiciales al interés general, como la realización

plena de los derechos humanos, manteniendo o generando para ello una institucionalización que no permite garantizarlos.

Sin embargo, no basta con la adopción de leyes para erradicar las violaciones a derechos humanos, se requiere de forma análoga, la adopción de medidas administrativas, de estructura, de política pública y de recursos económicos que partan del principio de no discriminación o enfoque diferencial que contemple las necesidades específicas de cada sujeto y grupo de protección, así como la incidencia en la cultura, la cual tiene un impacto en el diseño de las relaciones desiguales de poder que legitiman las violaciones a derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas desiguales que permean la actuación

tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia.

Es notable, particularmente en el caso de los derechos de NNA y del derecho a la alimentación, la implementación de un conjunto de acciones estatales asistencialistas, por lo que es importante transitar de una lógica paternalista, a una de política pública con enfoque de derechos humanos. Tales políticas públicas deberían partir de un diagnóstico de la violación a los derechos humanos, visibilizar a los distintos sectores de la sociedad, ser diseñadas desde la perspectiva de género, un enfoque diferencial que contemple la distinción etaria, así como contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación. La sociedad

LA FALTA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, LA INADECUADA REPARACIÓN DEL DAÑO, ENTRE OTROS OBSTÁCULOS, HAN SIDO RESULTADO TANTO DE LA DEFICIENTE O TARDÍA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LOS MÁS ALTOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

civil debe participar en todo el proceso de las políticas públicas y contar con herramientas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Así, este estudio da cuenta del aumento de las distintas violaciones de derechos humanos, de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las personas indígenas, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTTTI o con discapacidad y su agravamiento marcado por diversos obstáculos para que accedan a la justicia, situación que se vincula al no acatamiento por parte de las autoridades del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, así como proteger adecuadamente a las víctimas, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad y mantiene las violaciones de derechos humanos en la impunidad, fomentando su repetición.

A este panorama debe sumarse la grave violación de derechos para las personas con las identidades o condiciones antes señaladas que habitan en las sierras, principalmente en la región de Tehuacán y la Mixteca, que carecen de trabajo formal, quienes han enfrentado fenómenos naturales, o bien, cuyo lugar de residencia es próximo a mineras y proyectos de infraestructura.

Otra problemática que agrava las violaciones de derechos humanos y atenta contra la progresividad de los mismos es la carencia de cifras oficiales e información desagregada y sistematizada sobre los distintos delitos, por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia; o bien, la incompatibilidad de los datos generados, pues ello no permite contar con índices reales, frecuencia y otros rubros de categorización para poder impulsar políticas de prevención, atención y protección adecuadas, transversales y evaluables a las necesidades reales de cada sector de la población, o bien de determinados derechos de carácter general.

Tanto las prácticas de discriminación como de violencia de parte del Estado reproducen la violencia simbólica que hace parecer como natural un orden social que excluye a quien no tiene los rasgos que concuerden con el paradigma de ser humano.

En los años más recientes en la entidad, la exigibilidad de derechos se enmarca, por un lado, en documentos internacionales que protegen los derechos de las personas y que son el resultado de las exigencias sociales, así como en las luchas democratizadoras impulsadas por la sociedad civil.

IBERO

PUEBLA ®


**Instituto de Derechos Humanos
"Ignacio Ellacuría, SJ"**

Edificio H-231
T.01 (222) 229 07 00 / 372 30 00, ext. 14200

Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. del Niño Poblano, núm. 2901,
Reserva Territorial Atlixcáyotl,
San Andrés Cholula, Puebla,
C.P. 72820

 Ibero-Puebla
IDHIE

 @IberoPuebla
@idhie_iberopue

www.iberopuebla.mx