



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA  
SEGURIDAD EN QUERÉTARO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

Maestría en  
Administración Pública, Estatal y Municipal

Presenta

Ernesto Alonso Perrusquía Pérez

Dirigido por:

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

Querétaro, Qro. a 12 de abril de 2021



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

## LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD EN QUERÉTARO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestro en Administración Pública, Estatal y Municipal

Presenta:  
Nombre del estudiante  
Ernesto Alonso Perrusquía Pérez

Dirigido por:  
Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo  
Presidente

Dra. Gabriela Aguado Romero  
Secretario

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera  
Vocal

Dr. Arturo Altamirano Alcocer  
Suplente

Dr. Alejandro Díaz Reyes  
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.  
Fecha de aprobación por el Consejo Universitario 12 de abril de 2021  
México

## Resumen

El presente trabajo se desarrolla a partir del análisis minucioso acerca del derecho a la seguridad como una obligación del Estado en favor de todas las personas, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21, al señalar como finalidad salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por medio de la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley correspondiente. Este mismo compromiso se encuentra refrendado en un esfuerzo sin precedentes de la administración pública 2015–2021 del Estado de Querétaro, por medio de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, del 13 de mayo de 2016, que en su artículo segundo, párrafo sexto, ha considerado a la seguridad como un derecho humano que se reconoce a favor de todas las personas. Sin embargo también establece en el párrafo séptimo la necesidad de que la ciudadanía participe con las autoridades a fin de instaurar las condiciones que permitan a las y los habitantes de la entidad, vivir en un entorno seguro para su desarrollo, dejando claro que la prevención social de la violencia y la delincuencia es una obligación a cargo del Estado y los Municipios, con la participación de la población de manera individual y colectiva. Dicho esto, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las experiencias en materia de combate y prevención del delito para contribuir a la generación de propuestas que incidan de manera positiva en el diseño, aplicación y evaluación de acciones, programas y planes que fortalezcan las condiciones de seguridad y promuevan la participación efectiva de la ciudadanía.

**(Palabras clave:** Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Seguridad)

## **Abstract**

This work is developed from the thorough analysis of the right to security as an obligation of the State in favor of all people. The Political Constitution of the United Mexican States in Article 21 states the purpose of safeguarding the life, liberties, integrity, and patrimony of people, as well as contributing to the generation and preservation of public order and social peace, through the prevention, investigation, and prosecution of crimes, as well as the punishment of administrative infractions in the terms of the corresponding law. The same commitment is endorsed in an unprecedented effort of the 2015–2021 public administration of the State of Queretaro, through the reform to the Political Constitution of the Free and Sovereign State of Queretaro, on May 13, 2016, which in its second article, sixth paragraph, has considered security as a human right that is recognized in favor of all persons. However, in the seventh paragraph, it establishes the need for citizens to participate with the authorities in order to establish the conditions that allow the inhabitants of the entity to live in a safe environment for their development, making it clear that the social prevention of violence and crime is an obligation of the State and the Municipalities, with the participation of the population individually and collectively. The objective of this paper is to reflect on the experiences in the fight and prevention of crime in order to contribute to the generation of proposals that have a positive impact on the design, implementation and evaluation of actions, programs and plans that strengthen security conditions and promote the effective participation of citizens.

**(Keywords:** Human Rights, Citizen Participation, Security)

Dirección General de

**Dedicatoria**

A mi familia, por su inmenso amor, paciencia, confianza e invaluable apoyo en cada paso que doy.

## **Agradecimientos**

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por generar los espacios y las oportunidades para alcanzar este objetivo.

Al jefe de Investigación y Posgrado, Dr. Raúl Ruíz Canizales y al programa “Titúlate” por estar siempre pendiente y en apoyo, por su interés en nosotros los estudiantes y hacer de nuestros logros sus logros.

Al Dr. Fernando Vázquez Avedillo, por su generosidad al compartir conmigo el aprendizaje que ha generado en tantos años de experiencia, y hacer de este trayecto un espacio de aprendizaje, respeto, amistad y afecto.

## ÍNDICE

### LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD EN QUERÉTARO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I .....	2
El derecho humano a la seguridad y su implementación en el estado de Querétaro .....	2
1.1 El contexto .....	2
1.2 Sobre el concepto de seguridad.....	7
1.3 El Derecho Humano a la seguridad en Querétaro .....	11
CAPÍTULO II .....	16
La importancia de la participación y cooperación ciudadana en la protección del derecho a la seguridad.....	16
2.1 De la necesidad de la participación ciudadana.....	16
2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana? .....	20
2.3 Coproducción de seguridad .....	26
CAPÍTULO III .....	28
Hacia una propuesta para la consolidación del derecho constitucional de la seguridad en Querétaro a partir de la participación ciudadana .....	28
3.1 La seguridad pública en Querétaro.....	28
3.2 En términos de prevención de la violencia y la delincuencia .....	31
3.3 La propuesta.....	41
3.3.1 Formación ciudadana .....	41
3.3.2 Participación de la academia .....	43
CONCLUSIONES.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49

## INTRODUCCIÓN

En el contexto del artículo 1º y 21 de nuestra Constitución Federal, se reconoce el derecho a la seguridad como un Derecho Humano. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las experiencias en materia de combate y prevención del delito para contribuir a la generación de propuestas que incidan de manera positiva en el diseño, aplicación y evaluación de acciones, programas y planes que fortalezcan las condiciones de seguridad y promuevan la participación efectiva de la ciudadanía.

El capítulo I, versará sobre el abordaje del concepto de seguridad pública como un Derecho Humano y el marco normativo vigente en nuestro país que le da soporte, como una forma de comenzar a visibilizar las tareas que la integran, las instituciones encargadas y los elementos necesarios para su cumplimiento.

Expuesto lo anterior, el capítulo II guiará al lector por dos conceptos fundamentales para esta propuesta, en aras de fortalecer la seguridad en nuestra entidad: la participación ciudadana y la coproducción de seguridad, y cómo se ubican a nivel fáctico estos conceptos en nuestra sociedad.

Finalmente, en el capítulo III, se planteará una serie de reflexiones que se logran generar a partir del análisis de la teoría y su confrontación con la realidad, y así contribuir, con una serie de propuestas que logren incidir en la consolidación del derecho constitucional de la seguridad en Querétaro a partir de la participación ciudadana.



## **CAPÍTULO I**

### **El derecho humano a la seguridad y su implementación en el estado de Querétaro**

#### **1.1 El contexto**

Hace ya algunas décadas que los temas relacionados con la conceptualización y tratamiento de la violencia y la delincuencia comenzaron a tomar especial relevancia no sólo en las agendas políticas sino en los espacios académicos como un objeto de estudio. Los esfuerzos se han orientado principalmente a comprender su origen, desarrollo, formas de manifestación y consecuencias con el propósito de que los encargados de las políticas públicas en materia de seguridad puedan tomar decisiones basadas en el análisis de la información, permitiendo generar y ejecutar estrategias que incidan de manera positiva en la disminución de esta y de sus efectos en la sociedad.

Se trata de un problema complejo en cuanto a su origen, formas de manifestación y consecuencias. El incremento de estos fenómenos se evidencia en el aumento del número de delitos y su diversificación en relación con sus formas de manifestación, así como el alza de las tasas de victimización, además de los costos que generan y su impacto en la percepción ciudadana de seguridad.

(...) afecta de diferente forma a hombres y mujeres. Es más probable que los hombres sean víctimas de homicidio, ya que fueron hombres las víctimas en nueve de cada diez homicidios, mientras que 44 por ciento de las mujeres informaron haber sufrido violencia por parte de su pareja en algún momento de su vida. La violencia afecta más a los jóvenes que a los adultos, ya que la tasa de homicidios de jóvenes de entre 15 y 29 años fue 42 por ciento más alta que la de la población en general. Durante 2018, por lo menos una de cuatro víctimas de trata de personas fueron niños, niñas o adolescentes (IEP, 2020, pp. 4-5).

De acuerdo con Bourguignon (1999), la pérdida social generada por la violencia tiene cuatro componentes: (a) el costo directo, representado por el sufrimiento físico y psicológico de las víctimas; (b) el costo de prevención (P), y el que genera el sistema judicial; (c) el costo de las sanciones aplicadas a los victimarios; y (d) todos los efectos negativos indirectos de la violencia sobre la actividad económica.

En este mismo sentido, el Institute for Economics & Peace (2020), calculó el costo de la violencia de 2019 en 4.6 billones de pesos, lo que representa el 21.3 por ciento del Producto Interno Bruto del país:

Si bien el impacto económico total disminuyó 0.3% en comparación con el año anterior, ello se debió a que hubo reducciones en el gasto en seguridad interna y el sistema de justicia penal. El impacto económico del homicidio, los crímenes de la delincuencia organizada, el gasto militar y el robo con violencia siguió aumentando. Durante 2019, el impacto económico de la violencia superó por ocho veces al gasto público en salud y por seis veces al gasto en educación. El impacto económico per cápita de la violencia fue de 36,129 pesos, lo que representa aproximadamente cinco veces el salario mensual promedio en México (IEP, 2020, p. 3)

La inseguridad es una variable tan compleja tanto en su origen como en sus efectos. Cuando está presente en la vida de una comunidad tiene efectos en la esfera individual y colectiva; merma las relaciones interpersonales, influye en la modificación de las actividades rutinarias y de los modos de vida. Contribuye a la generación de problemas de salud pública, menoscaba la calidad de vida de la población, erosiona el orden jurídico, genera costos elevados y limita la inversión y el desarrollo económico, entre otras consecuencias significativas, lo que ha generado como consecuencia un impacto negativo en la percepción de seguridad. Por ejemplo; el Instituto de Investigaciones Sociales (IES, 2020) estimó que a partir de marzo de 2020 el COVID se convirtió en la principal preocupación de la población mexicana, seguido de la economía y la inseguridad, sin embargo, aunque en esta ocasión fue superada por la problemática de salud que a nivel mundial se encuentra vigente, la variable seguridad, por un tiempo considerable ha sido uno de los temas que más mortifican a la ciudadanía.

En Querétaro se reconoce la existencia de un problema público de inseguridad pese a que actualmente existen esfuerzos plausibles y estrategias gubernamentales que colocan al Estado en una posición aceptable en el tema -en relación con otras entidades federativas del país-, no obstante, parte de la sociedad sigue sufriendo el flagelo de conductas antisociales que vulneran su esfera jurídica, patrimonial o lastiman su integridad física o emocional.

El dato más reciente para el Estado de Querétaro, revela que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI, 2020) en el año 2019, el 59.2 por ciento de los queretanos consideró que, vivir en Querétaro es inseguro, y el 66.4 por ciento respondió que la inseguridad seguirá igual o peor. Este mismo informe señala que durante el primer trimestre de 2020, el 60.6 por ciento de los habitantes de la entidad cambió su hábito de llevar objetos de valor por temor a la delincuencia y 61.1 por ciento de los encuestados cambió su hábito de permitir que menores salieran de su vivienda por temor a ser víctimas de la delincuencia.

A lo antes mencionado, se suma la percepción ciudadana de (in)seguridad, toda vez que esta se vincula a experiencias de violencia y delincuencia en una comunidad. Para los ciudadanos es tan importante lo que ocurre, lo que conoce, lo que ve y lo que vive; es decir, en la construcción de la noción de seguridad o inseguridad influye:

a) Seguridad objetiva

Los datos duros de las instituciones encargadas de la seguridad que dan cuenta del número de carpetas de investigación iniciadas en las fiscalías correspondientes, detenciones realizadas o intervenciones por parte de las policías y llamadas de auxilio a los números de emergencia, entre otros.

b) Seguridad subjetiva

a. La presencia o ausencia del conflicto en el territorio.

b. La organización, imagen y el uso de los espacios públicos, así como las interacciones que en estos se producen. Por ejemplo; la gente suele sentirse más segura en una calle con mejor iluminación o con mayor presencia de personas. Por el contrario, se consideran inseguros aquéllos espacios deteriorados, sucios o que dan cuenta de la reunión de grupos o incluso pandillas para el consumo de bebidas alcohólicas y drogas.

- c. La constante exposición de los miembros de la sociedad a una multiplicidad de relatos y escenarios de violencia y delincuencia, ya sea en medios digitales e impresos, los programas de radio y televisión, las notas muchas veces amarillistas de las redes sociales, así como el testimonio de las víctimas, ofendidos y/o testigos de un hecho delictivo, que aún sin ser denunciados ante las instancias correspondientes son del conocimiento de la comunidad, muy frecuentemente sin verificar la formalidad de las fuentes o la certeza de su veracidad.

Dentro de la multiplicidad de recursos que se han puesto en marcha en nuestro país en aras de mejorar las condiciones de seguridad, se cuenta con un andamiaje institucional y legislativo, en los tres niveles de gobierno, que soporta cada una de las decisiones, planes, programas y acciones vigentes. Por ejemplo; la inserción de las dos grandes reformas, una en materia de seguridad y justicia del año 2008 y la segunda, en materia de Derechos Humanos del año 2011, pues en efecto, modifican la semántica de la seguridad como una obligación gubernamental al ser un derecho humano.

Como se puede observar, es claro que el abordaje de la violencia y la delincuencia es un tema prioritario en las políticas públicas de seguridad y prevención de la violencia y la delincuencia en los tres niveles de gobierno. Para lograr los propósitos de la seguridad, el Estado de Querétaro ha destinado recursos, impulsado y ejecutado acciones que le han permitido un abordaje y tratamiento integral del concepto y la función de seguridad en todos sus aspectos; prevención, justicia, libertad, tranquilidad, orden, armonía y paz social. Por ejemplo, la reforma del 13 de mayo del 2016 a la Constitución local, que ahora considera a la seguridad como un Derecho Humano (CPEQ, 1917, Art. 2).

## 1.2 Sobre el concepto de seguridad

El concepto de seguridad es complejo y polisémico. Merece ser abordado desde diferentes campos disciplinarios, referentes al estudio de la organización sistemática de una disciplina, de la configuración de cierta realidad en relación con complejos procesos sociales, donde intervienen determinaciones estructurales conjuntamente con el actuar de los sujetos sociales; pero, muy probablemente, también desde campos interdisciplinarios.

Para los fines de este documento, el lector requiere colocarse los “lentes” que le permitan acercarse al concepto de seguridad con una mirada institucional, partiendo de la premisa de que esta forma de análisis responde a la necesidad de generar un vínculo con argumentos sólidos entre los espacios científicos y la realidad.

Es así que se parte de intereses estratégicos, relacionados con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad y su implementación en el ámbito de la función estatal. Sin embargo, por tener –o poder adquirir– efectos significativos, indeseados y no justificados, el fenómeno de la violencia posee igualmente una esencia normativa, compartida conjuntamente por la ética, el derecho y otras ciencias sociales.

El concepto de seguridad es tan amplio, que suele relacionarse con temas de seguridad nacional, militar, policial, pero también en el orden individual y personal, esto atendiendo a que el ser humano goza de los derechos humanos - indivisibles e interdependientes- de libertad, propiedad y seguridad, entendiendo a este último como una de las obligaciones que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, 1917, Art. 1).

García Ramírez (2002, p. 81) explica que la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere al derecho a la seguridad pública como uno de los componentes del derecho a la seguridad que contempla la Convención Americana de Derechos Humanos. Este documento señala que toda persona tiene derecho a que se les respeten y garanticen sus derechos esenciales, reconociendo que estas prerrogativas no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que encuentran fundamento en el hecho de ser persona humana, por lo que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar tales derechos (Sepúlveda, 2013, p. 5). En este sentido, es destacable el reconocimiento

que se hace de la seguridad como un Derecho Humano y no solo como una función adjetiva a cargo del Estado.

Siguiendo con este enfoque constitucional, en México se aborda a la seguridad como una función a cargo del Estado que se ciñe a la coordinación de los tres órdenes de gobierno para ejecutar acciones de prevención, combate al delito y reinserción social del delincuente, bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de la reforma de 1998, establece los criterios que regulan la actuación de las autoridades en esta materia.

La Ley Reglamentaria del artículo 21 Constitucional en mención, establece en su artículo 2º, lo correspondiente a la función de seguridad, dejando evidente que la federación, las entidades federativas y los municipios tienen como finalidad, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, comprendiendo además la prevención especial y general de los delitos, a través del diseño y aplicación de políticas públicas en materia de prevención, así como la sanción de las infracciones administrativas, la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

En el Estado de Querétaro, el concepto de seguridad como derecho humano encuentra fundamento en el párrafo sexto del artículo segundo de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Querétaro, pues a partir de la reforma publicada en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” en fecha 13 de mayo de 2016, la Seguridad es actualmente considerada como un derecho humano que reconoce dicha constitución a favor de todas las personas, sin embargo, también se establece en el párrafo séptimo, la necesidad de que la ciudadanía participe con las autoridades, a fin de instaurar las condiciones que permitan a los habitantes del Estado vivir en un entorno seguro para su desarrollo humano,



dejando claro que la prevención social de la violencia y la delincuencia es una obligación a cargo del Estado y los Municipios, con la participación de la población de manera individual o colectiva.

Lo anterior encuentra origen en los considerandos derivados del análisis que el legislador realizó al Sistema Estatal de Seguridad, pues describe que desde el año de 1993 el concepto de Seguridad Pública determinó el inicio de un esquema jurídico que permitiría elevar a rango de derecho a la seguridad, de tal manera que dicho antecedente marcó el camino para que en nuestros días se hable de la necesidad de salvaguardar derechos y libertades de la población.

Sin embargo, es evidente que la reforma a la Constitución Federal de junio de 2008 en materia de Seguridad y Justicia, se anticipó a la diversa de Derechos Humanos del año 2011, toda vez que en ella consideró principios y reglas mediante las cuales se podría conformar la dignidad de las personas y el pleno goce de sus derechos, al consagrar en su artículo 20 los derechos de víctimas e imputados, dejando clara una reforma garantista que pretende entre otras cosas, promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de toda persona. Por dichos planteamientos la reforma consideró elevar a rango constitucional la existencia del Sistema Estatal de Seguridad.

Por otro lado, y sin contradecir el planteamiento y definición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera una reorientación hacia el concepto de seguridad, acorde a una visión generalizada que permita considerar un ambiente propicio para la convivencia armónica entre la población, mayor empeño en las labores de prevención de la violencia y la delincuencia y las causas que generan percepción de inseguridad, el involucramiento de la sociedad civil en las acciones de prevención, pues se debe considerar que la seguridad es una situación social que permite a todas las personas gozar libremente de sus Derechos Humanos.

Es así, que en este momento de la reflexión sobre el concepto de seguridad es posible distinguirlo desde tres aristas:

- i) Como una función gubernamental en términos del artículo 21 Constitucional.
- ii) Como Derecho Humano, oponible al Estado, que garantice la posibilidad de desarrollarse en un ambiente libre de violencia y/o delincuencia.
- iii) Como una oportunidad para cuestionar y reconfigurar las formas y mecanismos para lograr que la participación ciudadana, en la construcción de los espacios libres de violencia y delincuencia, sea sostenible, responsable, objetiva y medible.

### **1.3 El Derecho Humano a la seguridad en Querétaro**

El estado de Querétaro se ubica al centro de la República Mexicana. Colinda con los estados de San Luis Potosí (al norte), Hidalgo (al este), Estado de México y Michoacán (al sur) y Guanajuato al oeste.

De acuerdo con el INEGI (2019), su extensión territorial representa el 6 por ciento del total nacional (11,690 km<sup>2</sup>) y su población total es de 2, 038, 372, equivalente al 1.7 por ciento de la población nacional.

Querétaro ha sido considerado por organismos nacionales e internacionales como una de las entidades federativas que ofrece a sus habitantes elevados niveles calidad de vida; actualmente se ubica en el lugar número 12 a nivel nacional en cuanto a Desarrollo Humano se refiere:

El promedio de los municipios de Querétaro es igual a 0.781, clasificado como alto. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.899), le siguen Ingreso (0.796) y Educación (0.666). En 2015, nueve de los municipios del estado habían alcanzado un desarrollo humano medio, siete alto y dos muy alto. En términos poblacionales, 17% de los queretanos habitaba en municipios clasificados con un IDH medio. (PNUD, 2019, p. 262).

Producto de la reforma constitucional en la entidad, se deriva la reciente reingeniería institucional necesaria para hacer funcionar una de las estrategias más novedosas en materia de seguridad, el Modelo Cosmos que da funcionalidad al Sistema Acusatorio.

Del mismo modo, la Ley de Seguridad del Estado integra los conceptos y actividades que se derivan del abordaje del concepto de seguridad, la protección a los derechos, libertades y bienes de las personas. Desde este ángulo, la función de seguridad en Querétaro involucra el papel de las policías, la Coordinación Estatal de Protección Civil, el sistema penitenciario, la prevención del delito y los medios alternativos de solución de conflictos. Los dos últimos encuentran sus funciones y responsabilidades en la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

Por otro lado, el Modelo de Operación Policial del Policía Primer Respondiente en el Estado de Querétaro (MOP), único en el país, ha sido clave en la función del policía primer respondiente, toda vez que con la ejecución del modelo se contribuye no solo en la investigación de los delitos, sino también en el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, procurar que el culpable no quede impune y la reparación del daño de conformidad con lo establecido en el artículo 20, apartado A, fracción I de la Constitución federal, y el artículo 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por medio de siete apartados que lo conforman

1. Atención prioritaria a las víctimas
2. Detención en flagrancia
3. Preservación del lugar de intervención
4. Recepción de denuncias
5. Actos de investigación que no requieran autorización judicial
6. Coordinación estrecha con el Fiscal
7. Acudir a las audiencias de juicio oral a las que el policía sea requerido

Derivado de lo anterior es posible concluir que la actividad principal de la policía es contribuir a garantizar la seguridad física, de bienes y derechos de las personas, de tal forma que sus esfuerzos están orientados principalmente a la prevención del delito, en conjunto con la ciudadanía.

Por otra parte, el 30 de mayo de 2016 se publicó la Ley de Seguridad del Estado de Querétaro, que establece que los integrantes de las instituciones de seguridad tienen la obligación de prestar auxilio a víctimas u ofendidos de algún delito, abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos legales aplicables, velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, garantizar la recopilación técnica y científica de evidencias, en términos de los protocolos de investigación y cadena de custodia.

Bajo este contexto es que se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, donde se plasmaron los objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política. El Plan, en el denominado eje “Querétaro seguro” establece como meta “el pleno respeto al Estado de Derecho, así como garantizar la seguridad y el acceso a la justicia, generando así las condiciones para el desarrollo humano integral de su población” (Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, 2017)

La Estrategia IV.2 del citado documento, contempla la integración sistémica de la seguridad en el estado de Querétaro, la cual incluye entre las líneas de acción la implantación de una nueva cultura de prevención del delito en la ciudadanía y la diversificación de los mecanismos para evitar la comisión de hechos contrarios a la norma penal.

La incorporación de elementos tecnológicos ha sido un recurso esencial en la atención e investigación de los delitos clasificados como patrimoniales, el uso de las tabletas electrónicas ha permitido a los policías estatales y municipales recibir, en el lugar donde se encuentre la víctima, la denuncia de hechos posiblemente constitutivos de un delito patrimonial con autor desconocido, sin la necesidad de trasladarse a una unidad de la Fiscalía General del Estado (FGE), en un tiempo no mayor a 45 minutos y sin necesidad de presentar identificación alguna. Esta estrategia ha representado significativas contribuciones al mantenimiento del orden y la paz en la entidad; comenzando por el fomento a la cultura de la denuncia y la reducción del tiempo y recursos necesarios para tal fin; el descenso de la cifra negra y productos de inteligencia que permiten direccionar de forma objetiva las estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia.

Finalmente, el 10 de junio de 2016, para sumarse a la función de seguridad en la entidad, se publicó por primera ocasión el Programa Estatal de Seguridad Querétaro 2016-2021 que, entre otras estrategias contempla “fortalecer la coordinación institucional para salvaguardar el derecho de la población a la seguridad y paz social en la entidad” (SEGOB, 2017, p.66). Sin embargo, se reconoce que para que se logre dicho objetivo es indispensable el apoyo y colaboración de los miembros de la comunidad. La evidencia de las buenas prácticas ha demostrado que cualquier acción que se emprenda con finalidad preventiva y de combate a la violencia y la delincuencia, está destinado al fracaso

si no cuenta con la participación activa, comprometida y permanente de la ciudadanía.

Visto lo anterior, es que damos cuenta que la participación ciudadana es uno de los retos más grandes que tiene nuestro país. Desde este punto de vista es que surge la interrogante sobre cómo lograr ese punto de encuentro entre las instituciones y la población que les permita hacer frente de manera conjunta a las condiciones de seguridad que hoy prevalecen. Proponer los mecanismos más adecuados de participación en el contexto queretano, requiere de la comprensión del concepto de seguridad ciudadana y las implicaciones de la misma.

Dirección General de Bibliotecas UHQ

## CAPÍTULO II

### **La importancia de la participación y cooperación ciudadana en la protección del derecho a la seguridad**

#### **2.1 De la necesidad de la participación ciudadana**

Garantizar el Derecho Humano a la seguridad es una función -considerada por muchos una obligación- a cargo del Estado. De hecho, en la sociedad mexicana predomina una visión generalizada acerca del gobierno como el único responsable de dar solución a las distintas situaciones que generan, a los miembros de la sociedad, incomodidad, malestar, carencia o incluso les impiden el acceso a sus derechos o al beneficio de las políticas públicas.

La evidencia de las buenas prácticas en otros países en materia de seguridad pública -como el caso Chile- ha demostrado que el papel de los ciudadanos es indispensable para la consolidación de los objetivos de seguridad en una sociedad democrática; donde el gobierno, las organizaciones de naturaleza académica y la sociedad civil, han trabajado y trabajan activamente el tema de prevención de la criminalidad.

Hablar de participación ciudadana en materia de seguridad implica que los miembros del grupo, dejan de actuar meramente como sujetos receptores de este derecho y asumen un rol activo en las distintas tareas de la función de seguridad. Actualmente, los nuevos modelos de seguridad apuntan a generar espacios y acciones bajo el esquema de coproducción y corresponsabilidad en esta materia. Desde este enfoque el rol del ciudadano en los ejercicios de participación definitivamente supera las formas tradicionales de participación, por ejemplo

cuando el ciudadano acude a las urnas a ejercer el derecho al voto o aquellos casos en donde la sociedad civil se organiza para realizar manifestaciones, plantones, marchas, protestas o paros.

Una condición que corresponde analizar en nuestro país, es precisamente el escenario de la participación de la sociedad mexicana en relación con los mecanismos de participación, con énfasis en los temas de seguridad. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2018, pp. 5-6), el 49 por ciento de la población entrevistada se siente insegura en el lugar en el que vive; ocho de cada diez señalan que existe mucha delincuencia en México pero sólo tres de cada diez ha tomado medidas en contra de la inseguridad en el último año, por ejemplo evitar salir, mayor vigilancia, instalación de circuitos cerrados de televisión y el reforzamiento de chapas. Y al cuestionar si denunciaría en caso de ser víctimas de algún delito, el 48 por ciento indicó que no lo haría, principalmente por desconfianza de la autoridad, miedo a represalias y considerar que es una pérdida de tiempo.

En este mismo sentido, es muy interesante observar la postura de la población en relación con esta temática y la generación de alternativas de solución, pues dentro de sus propuestas para disminuir la inseguridad, las más mencionadas son “más policías, más vigilancia y mejor seguridad”; e incluso una parte de la población entrevistada (52 por ciento) aprueba que surjan grupos de autodefensa. Es decir, esperan que por medio de mecanismos meramente represivos más que preventivos el Estado intervenga para dar respuesta a esta situación, o por el otro lado, apoyan mecanismos de control social informal en el mismo sentido que los anteriores enunciados.



En contraste con toda esta información, en las respuestas de los participantes de esta encuesta es posible inferir la posibilidad de generar alternativas distintas a los mecanismos de control social formal de naturaleza represiva o intimidatoria; esto a partir de que un 78 por ciento de los participantes se manifiesta a favor de que los problemas sociales deben ser resueltos con la participación de la sociedad y el gobierno (Cesop, 2018, p. 7).

Esto podría interpretarse en el sentido de que existe la consciencia -aunque no precisamente da cuenta de la voluntad- de contribuir con las autoridades en la implementación de las políticas públicas, más allá de un rol de receptor o de espectador.

La realidad queretana no es ajena a este escenario que constituye un área de oportunidad entre el gobierno y la ciudadanía. El que suscribe, con una experiencia de 23 años en el servicio público, laborando e interactuando de manera ininterrumpida en el área de la seguridad, ha sido testigo de la dificultad de lograr la participación y vinculación entre estos dos, aunque no en todos los casos, pues también ha sido posible identificar algunos grandes rubros bajo los cuales la ciudadanía participa de manera activa por ejemplo, las situaciones jurídico-procedimentales a través de la demanda de reconocimiento de derechos, mediante la organización colectiva de personas o procedimientos judiciales. En este mismo sentido, la Constitución Política del Estado en su artículo segundo, deja abierta la posibilidad para que esto ocurra, al referir en el párrafo sexto lo siguiente:

Autoridades y ciudadanos deben contribuir al establecimiento de las condiciones que permitan a los habitantes del Estado vivir en un ambiente seguro para su desarrollo humano integral. Señala al modelo de prevención social de la violencia y la delincuencia, como una obligación a cargo del Estado y los municipios, con la participación de la población, en forma individual o colectiva (CPEQ, 1917, art. 2).

Es en este escenario donde surge la necesidad de reconfigurar la relación de la ciudadanía con las instituciones, especialmente las de Seguridad Pública, de tal forma que la sociedad se apropie de los espacios y mecanismos de participación y asuman la responsabilidad en estos ejercicios con miras a mejorar la percepción de seguridad, así como el fortalecimiento del Estado de Derecho y la paz social.

Con la coparticipación y corresponsabilidad del Gobierno el sector privado y la sociedad civil se lograrán generar las oportunidades de interacción que permitan encontrar a las personas que deben concentrarse en soluciones de largo plazo; atendiendo a prioridades que juntos determinen, mediante el establecimiento de mecanismos, así como procedimientos de participación de la comunidad. Esto permite que las instituciones, los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses mediante sus distintos roles y ejercicio legal de sus derechos y obligaciones (Lima Malvido, 2002, pp. 171-172).

Visto lo anterior, se asume que la participación ciudadana, individual o colectiva, son un complemento indispensable en las acciones y políticas públicas, toda vez que con ello se refuerzan las acciones y sus resultados en materia de seguridad. Es así que resulta pertinente interrogarnos sobre las condiciones y los mecanismos más adecuados que permitan lograr la meta que se plantea.

Para comprender lo anterior, como se mencionó líneas atrás, se debe examinar el planteamiento de que la participación de la comunidad no debería limitarse a las formas tradicionales, como voto, por eso lo siguiente será definir participación ciudadana y el conceptos de coproducción de seguridad.

## 2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana?

Cuando se hable de participación ciudadana, esta debe ser entendida como las formas en que la ciudadanía participa en los asuntos de su comunidad o entorno en el que se desenvuelve de manera autónoma, pero con interés colectivo ya sea a través de los mecanismos propuestos por las autoridades o los de iniciativa propia. Dicho concepto puede encontrar distintas formas de conceptualización en razón de la diversidad de personas que lo analizan o escuchan. Por lo que, atendiendo al tema en contexto, esta debe ser asumida como “la forma de intervención de la ciudadanía en asuntos públicos, pero que no se realiza desde un ámbito político-formal (partidos políticos) sino desde las organizaciones de la sociedad civil” (Rodríguez, 2010, p. 15).

Esta definición se complementa de la siguiente manera:

La participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006 como se citó en Serrano, 2015, p. 96) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007, pp. 26-27 como se citó en Serrano, 2015, p. 96)

La participación ciudadana no surge por generación espontánea, para que ocurra se requieren que el Estado genere ciertas condiciones, como lo señala Serrano (2015, p. 97):

1. El respeto de los Derechos Humanos.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información. Entendida como transparencia y rendición de cuentas.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas

Un ejemplo de integración de estos cuatro requisitos para consolidar la participación ciudadana en el estado de Querétaro, es el Modelo Cosmos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que a la fecha es considerado como uno de los grandes referentes de experiencias exitosas a nivel nacional; con 1) el enfoque de Derechos Humanos en la seguridad, en términos del artículo primero de la Constitución Federal y toda la reingeniería institucional y legislativa que surge a partir de este; 2) el modelo de gestión en cuanto a la coordinación en justicia penal y 3) el desarrollo de tecnologías, como el uso de la tableta electrónica para la toma de denuncias.

Bajo la lupa de los canales institucionales y marcos jurídicos. Es adecuado citar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y los artículos que sostienen el argumento de un trabajo colaborativo entre sociedad y gobierno.

En el título octavo, de la participación de la comunidad, el art. 131 señala:

Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar labores de seguimiento;
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
- VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública. (Ley 215, 2009, art. 131)

Y en el artículo 132 agrega que, para lograr los objetivos del artículo previamente citado, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, bajo los siguientes lineamientos:

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

- I. El desempeño de sus integrantes;
- II. El servicio prestado, y
- III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia. (Ley 215, 2009, art. 132)

En Querétaro, con el objetivo de involucrar a la población en los programas, estrategias y acciones de seguridad, la actual administración del Estado, presentó el Programa Estatal de Seguridad Querétaro 2016-2021, el cual se elaboró bajo la directriz del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y en cuyo eje rector “Querétaro Seguro” se abordan y dictan las principales tareas del Estado en materia de seguridad, dentro de las cuales se establece como prioridad el fomentar y consolidar la participación ciudadana, por medio de la implementación de estrategias que permitan una nueva cultura basada en valores familiares y éticos para la prevención de la violencia y la delincuencia, además de la diversificación de los mecanismos de prevención del delito en el Estado, con las siguientes líneas de acción:

- I. Promover el desarrollo de competencias y habilidades en prevención social en actores sociales estratégicos y ciudadanía en general.
- II. Impulsar acciones de prevención de adicciones basadas en la educación, el deporte y la cultura en los jóvenes queretanos.
- III. Fortalecer relaciones familiares sanas y el respetar los derechos y no discriminación a favor de grupos vulnerables.
- IV. Impulsar proyectos sociales promotores de la sana convivencia, cohesión y seguridad ciudadana en espacios comunitarios.
- V. Implementar programas de prevención de accidentes de tránsito y de cultura de educación vial en la población queretana.
- VI. Asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno en materia de prevención social con participación ciudadana en el estado de Querétaro.

- VII. Fomentar una cultura de legalidad, respeto y no discriminación en la población el Estado. (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2016, p. 54)

Se entiende que la participación ciudadana podrá materializarse a través de las estrategias planteadas por las autoridades encargadas de la seguridad en el Estado. Rodríguez Luna (2010, p. 14), plantea a modo de hipótesis que la participación autónoma de la ciudadanía favorece que temáticas como la prevención del delito o la inmigración, sean desvinculadas del derecho penal y/o criminalización y por otro lado que la participación de la ciudadanía de forma autónoma puede cumplir con una fusión preventiva del delito. En el mismo contexto señala tres modelos con enfoque preventivo en los que la sociedad civil interviene:

1. El modelo de prevención social.
2. El modelo situacional de prevención y de un estricto cumplimiento al orden.
3. El modelo de corresponsabilización.

Como resultado de este ejercicio de reflexión que confronta la teoría con la realidad queretana, es posible identificar no sólo los mecanismos de participación ciudadana sino plantear una propuesta que permita caracterizar las formas de participación disponibles para la ciudadanía y los retos pendientes:

1. **Proveedor de información:** *Las y los ciudadanos se involucran en los ejercicios de retroalimentación, convirtiéndose en suministradores de datos para las instituciones, por ejemplo, las encuestas ciudadanas de satisfacción que tienen como finalidad la evaluación de las y los servidores públicos así como de los servicios brindados por las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia, y a partir de los datos se identifican y atienden las áreas de oportunidad.*

2. **Consulta:** El ciudadano es receptor de la información que proveen las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia. El acceso a la información puede ser por diferentes motivaciones; 1) por iniciativa propia, derivado de la necesidad acceder a un servicio que contribuya a dar respuesta a una problemática o 2) por la invitación de las instituciones a conocer de la información que generan o los servicios que brindan, por ejemplo; el ciudadano que es víctima de un delito y llama al 911 para ser asesorado respecto al procedimiento a seguir. Esta acción no necesariamente materializa la denuncia correspondiente.
3. **Sensibilización:** El ciudadano comprende la información, la asimila, conoce y reconoce las consecuencias de las diferentes temáticas abordadas, por ejemplo; conoce las normas, las consecuencias de no cumplir con estas y asume que el respeto de las mismas genera bienestar para él y para la comunidad de la que forma parte.
4. **Capacitación:** El ciudadano es formado en competencias para incidir en la vida pública de su localidad. De acuerdo a tema prioritario pero no permanente.
5. **Movilización:** El ciudadano participa en la vida pública de su localidad, pero a cambio de una motivación o un incentivo económico. Por ejemplo las campañas de cambio de armas por despensas, juguetes o alguna otra retribución.
6. **Acción-participación:** El ciudadano se asume como líder o actor social, e incide en la vida pública de forma activa, responsable y comprometida.

En este orden de ideas, el reto para el Estado es generar las estrategias para que los ciudadanos utilicen los mecanismos y espacios de participación ciudadana que se han venido creando y por medio de estos expresen sus necesidades, intereses y propuestas, y así se logre retomar y sistematizar sus experiencias para ser traducidas en alternativas de solución que impacten en las condiciones de seguridad y en consecuencia en la calidad de vida de los individuos. Es decir, la tarea más importante es promover la construcción de ciudadanos, cada vez más



interesados y dispuestos a informarse y participar en los asuntos que conciernen a la sociedad, y contribuir en la creación de soluciones legítimas y legitimadas.

### **2.3 Coproducción de seguridad**

La coproducción de seguridad se refiere al proceso que permite a las distintas instancias gubernamentales de los tres niveles, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y a los habitantes de las comunidades participar en la construcción de una ciudad más segura, enfrentando de manera efectiva y coordinada los problemas de inseguridad (Ruiz et al, 2006, como se cita en SEGOB, 2013, p. 6).

En este sentido, se entiende a la coproducción de seguridad como un ejercicio que permiten a los gobiernos y ciudadanos, colaborar de manera responsable y conjunta -más allá de los niveles de consulta para la elaboración de diagnósticos- en las etapas de implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad. Aquí el Estado asume el compromiso para crear los caminos, mecanismos y todo lo que sea necesario para promover y hacer de estos supuestos una realidad y generar las condiciones para garantizar las condiciones de seguridad, el acceso a la justicia y el goce de los Derechos Humanos de los ciudadanos.

En definitiva, se requiere la creación de todos los puentes necesarios que permitan no sólo que esta participación se materialice, sino que lo haga de manera eficaz; esto es, con la finalidad de alcanzar metas preestablecidas y no sólo considerándola un fin en sí misma. Lo anterior, permitirá generar un sentido de corresponsabilización de los resultados y también una legitimación social de las acciones emprendidas. La participación permite legitimar aún más la democracia (Blanco & Tudela, 2010, p. 6)

Vale la pena hacer la observación en el sentido de que la idea de la coproducción de seguridad, no significa que el Estado se deslinda de su función o deposita en los ciudadanos la responsabilidad; más bien se trata de crear los mecanismos de cooperación y articulación, con miras a fortalecer el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad y así disminuir los fenómenos de violencia y delincuencia “La participación fomenta la confianza con las autoridades, las cuales al articularse con la ciudadanía se aproximan al territorio tendiendo puentes y creando así una comunidad de actores cuya finalidad es la prevención multiagenciada.” (Solíz Moreira & Franco, 2015, p. 9)

La tarea del Estado Mexicano radica en crear y fortalecer los mecanismos que le permitan dar cumplimiento a los objetivos de seguridad, a través de los mecanismos formales y por este medio garantizar el mantenimiento del Estado de Derecho, el orden y la paz social, así como evitar cualquier otra acción fuera de las condiciones de legalidad que tengan como propósito la justicia por mano propia.

El reto es mayor, en nuestra sociedad caracterizada por su diversidad y dinamismo. Las autoridades hacen frente a fenómenos cada vez más complejos, nuevas formas de criminalidad más organizadas y sofisticadas. La única manera de dar respuesta a estas condiciones se encuentra en la relación entre la sociedad y el gobierno para resolver las necesidades

## CAPÍTULO III

### **Hacia una propuesta para la consolidación del derecho constitucional de la seguridad en Querétaro a partir de la participación ciudadana**

#### **3.1 La seguridad pública en Querétaro**

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la función de Seguridad Pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, con la finalidad de salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la preservación del orden público y la paz social (CPEUM, art. 21, 1917).

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé que la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se incluyan, como mínimo, los deberes de conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, y prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Así mismo deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en los términos que la ley establece. (LGSNSP, art. 6, 2009)

Entonces, hablar de seguridad pública implica pensar en las instituciones y en los mecanismos establecidos para evitar el delito, controlarlo y readaptar a los individuos que han transgredido la ley penal. Se requiere de la colaboración de la ciudadanía, al ser estos los que de manera directa e indirecta recienten los impactos

y las tensiones de la violencia y la delincuencia en su comunidad, incluso, son ellos los que con sus recursos muchas veces han buscado la manera de superar estas circunstancias, sin solicitar los apoyos disponibles en las instituciones responsables de esta tarea.

En términos de la función de seguridad, la suma de esfuerzos contribuye a la generación de resultados positivos, y en este sentido es preciso recordar que hablar de participación ciudadana implica considerar al “conjunto de herramientas que facilitan la intervención de las y los ciudadanos en la organización de la administración pública sin ser parte de las estructuras burocráticas” Desde esta mirada, el ciudadano que participa no se vuelve servidor público, ni tampoco colabora con el objetivo de obtener algún beneficio (Llissette Borrel, 2001, como se cita en García, 2008, p.14)

Actualmente, Querétaro se ubica entre las entidades federativas más seguras del país. Si bien, la percepción de seguridad ha cambiado, es necesario reconocer que a nivel nacional los índices de violencia y delincuencia van a la alza y que cada una de las entidades federativas, reciente los estos efectos de este incremento. De hecho, este fenómeno es tan complejo que podríamos destinarle un documento aparte para su reflexión.

Adicional a lo anterior, por segundo año consecutivo, el Modelo Cosmos fue evaluado como el mejor a nivel nacional en materia de justicia penal; en el ranking nacional de avance en la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), fue reconocido como el primer lugar de acuerdo con el informe Hallazgos 2018, elaborado y publicado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas “México Evalúa”. El modelo Cosmos es referente a nivel nacional debido a los esfuerzos y buenas prácticas que se han ejecutado por los operadores de las diferentes instituciones a tres años de su implementación. (PEEQ, 2020, p.1)

En materia penitenciaria, según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Querétaro, por segundo año consecutivo, ocupa el primer lugar con una puntuación de 8.22, por encima de la media nacional que fue de 6.75 puntos; Le siguen los estados de Tlaxcala, Coahuila y Guanajuato. Destaca una apropiada atención en cuanto a población penitenciaria, condiciones adecuadas para mantener la salud, prevención de incidentes violentos, prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección, capacitación del personal penitenciario, atención a los requerimientos específicos de los internos, entre otras rubros. En este reporte, se reconoce al Centro Penitenciario Femenil de San José el alto, como el mejor evaluado (CNDH, 2019, pp. 333-340).

Los resultados mencionados, son parte de la evidencia que resume los resultados de las acciones del gobierno queretano para lograr para cumplir con la prevención y sanción del delito de acuerdo con el marco normativo, con la finalidad de disminuir la violencia y delincuencia en la entidad y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Se logra apreciar un estado comprometido, eficaz y eficiente en el ejercicio de estas funciones, aunque también es preciso reconocer áreas de oportunidad. Por ejemplo, no es posible diseñar de manera adecuada las estrategias de prevención y control del delito, si no se cuenta con la información para la elaboración de diagnósticos completos y con base en éstos poder tomar las decisiones más adecuadas. Si las víctimas no denuncian el delito, las instituciones no pueden garantizar el acceso al derecho a la seguridad.

### **3.2 En términos de prevención de la violencia y la delincuencia**

Pensar en la seguridad pública implica dejar de mirarla como una estrategia meramente reactiva y represiva, y como si esta dependiera solamente de las policías.

Prevenir siempre será mejor que castigar, y en términos económicos, políticos y sociales, la prevención resulta ser mucho más económica que la represión. La complejidad de estas estrategias radica principalmente en la representación social que se tiene de las estrategias preventivas frente a las represivas; las ideas que promueven el endurecimiento de las sanciones suelen ser mucho más atractivas para la sociedad en comparación con los medios preventivos, bajo la creencia de que con este tipo de acciones se abona al mantenimiento del orden y la convivencia armónica.

Pensar en represión -desde un enfoque ciudadano- significa asignar la función y la responsabilidad única y exclusivamente a las autoridades, como si las personas no tuvieran participación alguna en estos mecanismos; por ejemplo, a través de la denuncia. Desde la perspectiva del ciudadano, para que la función de seguridad sea efectiva, exigen a las autoridades la pena privativa de libertad, de lo contrario, aluden a la falta de resultados. La escasez de información sobre el tema limita las posibilidades que surgen en relación con la implementación de políticas públicas orientadas hacia prevención e investigación efectiva de los delitos. Erradicar la violencia exige que tanto el gobierno como los gobernados modifiquen sus valores y sobre todo su manera de hacer frente a las circunstancias.

La prevención del delito es un recurso que poco a poco ha ido ganando terreno en el marco de las políticas públicas.

Por políticas públicas de seguridad se entiende al conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos, para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. De acuerdo con lo anterior, es coherente precisar que la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no solo a la disminución o ausencia de delitos y hechos de violencia. (Gómez, 2006 como se cita en Policía Nacional, 2010, p. 14)

Como se hizo mención en el primer capítulo, el abordaje de la violencia y la delincuencia, exige una mirada multifactorial; partir de la premisa de que no existe un camino único para la violencia y el delito. Además, aceptar que si bien se trata de una producción humana resultado de ciertas acciones y omisiones, el grupo y las condiciones culturales, económicas, políticas y sociales -entre otras- tiene una correlación en la generación de este tipo de comportamientos.

Siguiendo con la idea de que la problemática que se estudia se origina por una multiplicidad de variables, es necesario familiarizarnos con el concepto de factores de riesgo. Esta mirada implica evitar el reduccionismo de la singularidad de la causa, para adentrarnos en el discurso de la pluralidad de factores que intervienen en el origen de esta problemática.

El estudio de los factores de riesgo, enfoca su esfuerzo en identificar cuáles son los elementos que se vinculan a su producción y reproducción.

Los trabajos que se han realizado sobre el tema han permitido identificar y categorizar sus efectos y una cantidad de factores que se encuentran asociados a ésta. A la fecha no existe una teoría o explicación única del fenómeno, que dé cuenta de por qué hay personas, grupos o comunidades que se comportan de esa forma y otras que no. Las explicaciones son dadas a partir de los intereses de las diversas áreas de estudio (biológicas, psicológicas, sociales, por citar algunos ejemplos). Identifican variables que influyen (no determinan) en el origen y desarrollo del fenómeno; Por ejemplo, el modelo ecológico señala más de treinta factores de riesgo presentes en las distintas esferas en las que se desenvuelve el individuo (familiar, social, comunitarias, etc.). Las teorías multifactoriales han identificado la alta proporción de jóvenes que figuran como víctimas y victimarios, la desigualdad, el crecimiento del mercado de armas y drogas y factores situacionales, entre otros, como los desencadenantes de estas conductas. A nivel teórico y metodológico es importante y necesario el desarrollo de trabajos empíricos que den cuenta del fenómeno e incluso proporcionen información útil para su prevención.

De acuerdo con Farrington (2000), es importante identificar los factores de riesgo para poder intervenir de una manera adecuada. Según este autor, un factor de riesgo es cualquier cosa que aumenta la probabilidad de que un fenómeno se manifieste y entre otras cosas señala que:

- El efecto de los factores de riesgo es acumulativo.
- El efecto de los factores de riesgo puede variar dependiendo el grado de desarrollo de los individuos.
- Los factores de riesgo aumentan la probabilidad de que un fenómeno se manifieste.
- Identificar los factores de riesgo aporta información útil para su prevención.



Desde esta perspectiva, identificar los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, permitirá comprender la génesis y desarrollo del problema para poder intervenir adecuadamente. “Los procesos de prevención de la violencia y del delito en sus distintos ámbitos, desde la perspectiva metodológico, se fundamentan en una base diagnóstica” (Pérez Castillo, 2012, p. 4)

La realización de diagnósticos adecuados, favorece la identificación de los factores asociados al delito y por lo tanto, facilita la toma de decisiones basadas en información así como el diseño de estrategias adecuadas para reducir la violencia y la delincuencia.

El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se producen por una multiplicidad de factores. La “prevención del delito” engloba toda la labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito procura influir en las múltiples causas de la delincuencia. La prevención es el primer imperativo de la justicia. (Naciones Unidas, 2010, p. 1)

De acuerdo con la red de Institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, es posible alcanzar los objetivos de la prevención aplicando los ocho principios siguientes:

- a) Liderazgo de los gobiernos en todos los niveles a fin de crear y mantener un marco institucional para la prevención del delito.
- b) La integración de la prevención del delito en las políticas de desarrollo socioeconómico.

- c) La cooperación entre instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector empresarial.
- d) La sostenibilidad y la rendición de cuentas, es decir, una financiación a largo plazo adecuada para establecer, mantener y evaluar los programas, y una clara rendición de cuentas sobre la utilización de los fondos.
- e) La adopción de medidas basadas en el conocimiento, es decir, en un acervo multidisciplinario de datos objetivos sobre los problemas delictivos, a sus causas y las prácticas probado valor, que sirva de base para toda estrategia de prevención del delito.
- f) El respeto de los derechos humanos y el estado de derecho y la promoción de una cultura de la legalidad.
- g) El examen de los vínculos entre la delincuencia local y la delincuencia organizada transnacional.
- h) La diferenciación de las estrategias para grupos especiales, en particular para los niños y niñas, los hombres y mujeres, y los miembros vulnerables de la sociedad. (ONU-Hábitat, 2009, p. 9)

En este mismo objetivo, ONU-Hábitat propone diferentes enfoques y programas de prevención, agrupados en cuatro categorías principales.

1. **La prevención del delito mediante el desarrollo social.** Incluye una serie de programas sociales, educativos, sanitarios y formativos, con especial énfasis en los niños y jóvenes.
2. **La prevención del delito de base local o comunitaria.** Se destina a zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto. Incluye áreas con elevados niveles de carencia, tanto en lo referente a infraestructuras, servicios y bienes materiales como la falta de cohesión

comunitaria. Tiene por objetivo aumentar la sensación de seguridad y protección de los componentes de determinadas comunidades, aumentar los servicios así como el capital o la cohesión social de la comunidad. Implica la participación activa de la población y las organizaciones locales de las comunidades.

Según el apartado b) del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, tales programas tienen por objeto “modificar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad”.

3. **La prevención de situaciones propicias al delito.** La finalidad es reducir la oportunidad de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente.
4. **Programas de reinserción social.** Hace referencia a todos los programas dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso los detenidos y los que regresan a la comunidad. (ONUDC, 2011, pp. 13-15)

Cabe hacer la observación en el sentido de que ninguno de los enfoques citados es mejor que otro, o que pueda garantizar mejores resultados. Lo ideal es considerar las características y con base en el diagnóstico elegir sobre la mejor alternativa; incluso estos modelos de prevención no resultan excluyentes, por lo que dentro de un mismo programa, proyecto o plan pueden aplicarse de manera conjunta dos o más enfoques.

Complementario a estos modelos de prevención, es necesario revisar los diferentes momentos y propósitos que persiguen las estrategias de prevención:

- **Prevención primaria.** Se enfocan a la población en general; se refiere a todas las acciones encaminadas a evitar que los fenómenos de violencia o delincuencia se manifiesten. En este sentido se trata de evitar que un individuo o grupo se conviertan en víctimas o victimarios. Temporalmente se ubica en el “antes” de que el delito se manifieste. El análisis de experiencias exitosas, señala a la educación como el mecanismo de prevención primaria por excelencia.
- **Prevención secundaria.** Establece los mecanismos de control de los fenómenos de violencia y delincuencia. Procura evitar que el fenómeno se expanda o mitigar las consecuencias de estos actos. Se trata de intervenciones focalizadas a territorios y grupos específicos.
- **Prevención terciaria:** Son acciones posteriores a la producción del delito; en este caso se dirige al infractor de la ley penal con el propósito de favorecer su readaptación y así evitar que vuelva a cometer actos de esta naturaleza. En este mismo nivel se habla también de evitar la reincidencia de las víctimas.

Para el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), la combinación de estos enfoques de prevención, puede contribuir a la generación de propuestas en la materia:

Niveles de intervención, ámbitos de acción y factores de riesgo	Social	Comunitaria	Situacional
	Estructurales		De proximidad
Primaria (prevención)	-Prevención temprana de la violencia intrafamiliar. - Educación y socialización. - Campañas y socialización. - Vigilancia vecinal.	-Policía comunitaria. -Organización de vecinos. - Comunidad como agente de decisiones en proyectos de corto alcance.	-Urbanismo. -Focalización de puntos críticos. -Sistemas de alarmas, rejas, etc.
Secundaria (tratamiento)	-Trabajo con grupos riesgo para potenciar sus factores protectores. -Regeneración y consolidación de la comunidad.	-Comunidad como agente ejecutor en proyectos de corto alcance. -Mediación comunitaria.	-Diseño de medidas dirigidas a grupos de alto riesgo.
Terciaria (rehabilitación)	-Reparación de consecuencias. -Programas de reinserción social de delincuentes-		

Fuente: (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004, p. 4)

En la tabla anterior es posible apreciar un ejemplo de aplicación de los diferentes modelos de prevención en distintos modelos y cuáles las posibilidades para vincular a las instituciones y a los miembros de la comunidad en estas tareas, con miras a crear o mejorar las condiciones que garanticen comunidades más seguras. Del mismo modo, fortalece la necesidad de un trabajo conjunto y en diferentes niveles.

Abonando a lo anterior sería un error ser omisos en citar la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012, y cuya finalidad es establecer las bases para la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la

delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de nuestra Constitución.

La LGPSVD dice que “La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. Por lo tanto, la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por medio de las instituciones de seguridad pública y demás autoridades que en razón de sus funciones puedan contribuir de manera directa o indirecta al cumplimiento de esta ley, las responsables de la observancia de los siguientes principios (LGPSVD, art. 1 al 3, 2012):

- I. Respeto irrestricto a los Derechos Humanos
- II. Integralidad
- III. Intersectorialidad y transversalidad
- IV. Trabajo conjunto
- V. Continuidad
- VI. Interdisciplinaria
- VII. Diversidad
- VIII. Proximidad
- IX. Transparencia y rendición de cuentas

Esta misma ley, señala que la prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos (LGPSVD, art. 6, 2012):

- I. Social;
- II. Comunitario;

III. Situacional, y

IV. Comunitario

Los objetivos de la prevención social de la violencia y la delincuencia están orientados hacia la disminución de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores de protección. Como su nombre lo señala, busca modificar las condiciones culturales, económicas, sociales, etc., y así mejorar la calidad de vida de los individuos. Para lograrlo, requiere de la participación ciudadana en los diferentes momentos del ciclo de vida de la política pública (diagnóstico, diseño y evaluación).

Por participación ciudadana explica: “La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica” (LGPSVD, art. 3, 2012)

Acorde a los objetivos de esta ley, ya en la exposición de motivos se anticipan las necesidades y con base en esta información los lineamientos básicos para el logro de los objetivos perseguidos:

1. Abordar los factores de riesgo.
2. Disminuir los factores situacionales que favorecen la delincuencia.
3. Reorientar los esfuerzos institucionales a la solución de problemas con base en información y análisis.
4. El trabajo conjunto y coordinado de múltiples actores para abordar los factores de riesgo.
5. El compromiso ciudadano como un factor fundamental.

### **3.3 La propuesta**

Para ir cerrando este análisis que confronta lo esperado y lo normativo con la realidad queretana, y así cumplir con la finalidad propositiva de este trabajo, es que se puede realizar una serie de aportaciones que bajo la lupa del que suscribe podrían contribuir en un acceso efectivo a este derecho humano del que se ha venido disertando, con especial énfasis en el empoderamiento de la comunidad y con base en este se asuma un papel activo en esta función.

#### **3.3.1 Formación ciudadana**

Generar esquemas de educación para la prevención, preservación del Estado de Derecho y fomento de la formación ciudadana y cultura de la legalidad.

- a) Es necesario concienciar a los ciudadanos de lo importante de su participación, así como el aprovechamiento de los espacios y las diferentes formas de acceder a estos ejercicios en la generación de diagnósticos, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad.

La implicación más profunda en este sentido versa sobre un cambio contundente en la forma en que son percibidas las instituciones y los servidores públicos a cargo de la función de seguridad. Debemos recordar que los altos índices de cifra negra se deben a la falta de denuncia, motivado principalmente porque la gente no confía en las autoridades o lo considera una pérdida de tiempo.



- b) Prevenir es mejor que castigar. Necesitamos un cambio de mentalidad en nuestra sociedad, que involucre el reconocimiento de las ventajas de la prevención sobre la represión y así dejar de promover y apoyar el endurecimiento de las sanciones, cuya evidencia ha demostrado que termina por generar efectos perjudiciales como el aumento de la violencia y la ampliación de la brecha entre sociedad y gobierno.
- c) Demandamos ciudadanos comprometidos con la conservación del Estado de Derecho, esto sólo se logra con la construcción ciudadana y la cultura de la legalidad. Es imperante que en los procesos de socialización primaria (familia) y secundaria (instituciones) se eduque con base en el respeto a la normas por convicción y no por temor.

La construcción ciudadana y la cultura de la legalidad significa para la tarea de seguridad, ciudadanos que:

- Comprenden que el acceso a sus derechos conlleva obligaciones.
- Conocen, reconocen y aceptan que el límite de sus derechos se ubica en el ejercicio del mismo derecho de los otros.
- Respetan y promueven el respeto de las normas porque están convencidos de que esto favorece el desarrollo armónico de su comunidad y no por temor a los efectos negativos de su acción, por ejemplo una sanción o un accidente por no respetar el señalamiento de un semáforo en rojo.
- Creen en el Estado de Derecho.
- Rechazan cualquier acto que pudiera ser amenazante para el orden y la paz social, por ejemplo la corrupción y la delincuencia.
- Conocen y apoyan a las instituciones y a los servidores públicos.

Es importante para todos comprender la correlación existente entre participación ciudadana y seguridad. A mayor participación es posible lograr mejores resultados en materia de seguridad, que logren impactar en la mejora de la percepción de seguridad y la reducción de las cifras de victimización.

### **3.3.2 Participación de la academia**

Si bien, esta reflexión no pretende encontrar el hilo negro en temas de seguridad, si partimos de la premisa de que frente a los nuevos y tan complejos fenómenos de violencia y delincuencia que se viven en nuestra entidad, nuestro país e incluso a nivel internacional, uno de los recursos más valiosos con los que contamos es la academia y los aportes que realiza por medio de la investigación científica. Son estos estudios los que pueden contribuir en la generación de información válida y contrastada que nos permita un abordaje integral para su comprensión, caracterización y hasta su explicación y a partir de esto comenzar a generar propuestas y tomar decisiones basadas en información.

Sin embargo, no se busca reducir la intervención de las escuelas a la generación de información, y más bien concebirlas como una herramienta valiosa para la formación de los niños, jóvenes y adultos. Desde este punto de vista, me parece sumamente necesario pensar en los espacios educativos como:

- Parte de los espacios para la socialización secundaria, puede contribuir a acortar la distancia que existe entre el gobierno y la sociedad. En las escuelas es posible educar en valores, conscientes y tomadores de decisiones.
- Espacios que transiten del concepto de aprendizaje como un cúmulo de información, a lugares que fomentan el conocimiento que impacta

en las actitudes de los individuos, lo que definitivamente implica un proceso de transformación que incide en la calidad de vida de los alumnos y en consecuencia en la sociedad.

- Se requieren procesos que les permitan a los estudiantes - independientemente del nivel educativo en el que se encuentren- lograr la interrelación entre el “saber qué”, el “saber cómo”, el “saber por qué” y el “saber para qué”, y así generar en los alumnos distintas habilidades de pensamiento y destrezas, al mismo tiempo que promuevan la consolidación de actitudes y valores importantes para la vida en sociedad (Pimienta, J. & Moreno, D., 2013, p. 21)
- Diseño de programas y materiales encaminados a la prevención de la violencia y la delincuencia. Que incorporen en sus estrategias didácticas las cualidades de los diferentes modelos y niveles de prevención.
- El fomento de actividades para el desarrollo de habilidades para la vida, incluir metodologías como el aprendizaje basado en problemas, promover la gestión del conflicto y el desarrollo de habilidades interpersonales.
- Promover, en las mismas instituciones educativas, espacios seguros, libres de juicios y etiquetas.

Me parece prudente dotar a los estudiantes de herramientas, no sólo para enseñar teoría en prevención del delito; la idea más bien es que se nos capacite para participar en los procesos de socialización, cultura de la legalidad y prevención, y podamos ser “replicadores” de estos temas. No es necesario limitarse solamente a enseñar, o imponer en los alumnos valores “correctos” o “incorrectos”, más bien es un enfoque-metodológico que los ayude a actuar en base a sus propios valores autónomamente elegidos, lo que les permite situarse en la realidad con capacidad de actuar e influir de una forma consciente y crítica ante las profundas transformaciones que vive o puede vivir.

## CONCLUSIONES

Desde mi experiencia en el servicio público, es notorio que la seguridad se sigue percibiendo como una obligación oponible exclusivamente a las instituciones de seguridad en el ámbito sus respectivas competencias, tal y como lo instruye el artículo 21 de nuestra Constitución Federal, sin embargo, sostengo que se debe socializar a la seguridad como lo que es, un derecho de todas las personas; con la finalidad de que cada individuo la asuma como un bien jurídico en propiedad, por ejemplo:

El derecho a la propiedad privada, pues este se ejerce cuando una persona adquiere un bien en propiedad, entonces esa persona hace todo lo posible para no ser vulnerado en ese derecho; lo cuida, lo resguarda, le da mantenimiento y establece los mecanismos para su conservación. Algo muy similar debería de suceder con el derecho a la seguridad, pues las instituciones establecen las condiciones para garantizarlo, empero el ciudadano tiene la obligación de generar las acciones necesarias para mantenerlo, con las herramientas metodológicas que brinda la autoridad; por ejemplo, conservando el espacio urbano limpio, desarrollando una amplia cultura de la denuncia y contribuyendo a la armonía, orden, cohesión y paz social.

Luego entonces, percibir la seguridad como un derecho que cada quien debe conservar, dota de responsabilidad a las personas y a la vez aminora la percepción de la autoridad como la "culpable" de todos los problemas. Si nos percibimos con apropiación de la seguridad como un derecho, cada quien desde su persona podría responsabilizarse -aunque sea un poco- de su seguridad personal que, en suma, podría abonar a una generalidad de seguridad para hacer frente a la violencia y la delincuencia.

En este hilo de ideas es que, frente a la diversidad de problemáticas existentes y las nuevas formas de violencia emergentes, en el contexto de la participación ciudadana, la expectativa es equilibrar la balanza gobierno y sociedad en la tarea de seguridad, de tal forma que con el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y prevención en la sociedad se abone a la conservación del Estado de Derecho.

Recordemos que en una sociedad donde impera la cultura de la legalidad, los miembros de la comunidad no sólo conocen la ley, sino que la respetan e incluso la promueven, de la misma forma en que rechazan cualquier situación o factor que se manifieste como una amenaza a esta condición. Cuando hay cultura de la legalidad, los ciudadanos son escuchados y se hacen escuchar a través de los canales establecidos y contribuyen en la creación e implementación de las leyes aún sin ser parte del gobierno; denuncian y colaboran en los diferentes espacios creados por y para ellos en pro de consolidar el derecho a la seguridad.

Lograrlo no es una tarea simple. Para ello se requiere de un trabajo exhaustivo y fundamentado. Incluso es preciso revisar las experiencias exitosas así como las propuestas que realizan los expertos en el tema. En este sentido, la propuesta más sobresaliente y como líneas atrás se menciona, se vincula con la educación como el mecanismo de prevención primaria por excelencia. Incluso la UNESCO y la UNODC han generado alianzas a nivel mundial con el propósito de dotar de educación en el tema de formación ciudadana como respuesta a la demanda de paz y justicia.

Es así, que hasta este punto podemos obviar que el papel de la comunidad educativa es fundamental; directivos, administrativos, docentes, padres de familia y alumnos juegan un papel importante como promotores, receptores y agentes de cambio. De tal forma que es urgente el rediseño de las estrategias educativas, que de a poco tendrán que ir transitando hacia la construcción de espacios seguros para la comunidad, libres de juicios y violencias, hacia contextos que no solo son capaces de señalar, etiquetar y criminalizar comportamientos dañinos o no deseados, y más bien cuenten con los recursos (emocionales, intelectuales, etc.) para identificar e intervenir de manera adecuada en estos procesos e incluso replicarlos.

En este proceso es sumamente importante proponer actividades que favorezcan el desarrollo de conocimientos, actitudes y aptitudes. Poniendo especial énfasis en la implementación de nuevas metodologías en el orden de la pedagogía y didáctica, incluso hasta en los procesos de evaluación. Recordemos que la educación ya no sólo consiste en la acumulación de información, sino que se traduce en un conocimiento que impacta en las actitudes de los individuos, lo que definitivamente implica un proceso de transformación que incide en la calidad de vida de los alumnos y en consecuencia en la sociedad. De ahí la importancia de la formación cívica en la vida escolar, de contar con referentes de autoridad legítimos y legitimados, el uso adecuado de las tecnologías y una visión diferente del gobierno (no sólo de las policías) y así, en lugar de trabajar con esfuerzos aislados, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la cultura de la legalidad, la seguridad y la prevención, sean ejes transversales en cada una de las instituciones y en los modos de vida de los ciudadanos.

No está de más recordar la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Sin embargo, aunque el Estado se ciña a estos principios, necesitamos de personas educadas y sensibilizadas en derechos humanos.

A partir de lo anterior enfatizamos la importancia de la prevención social y la participación de la comunidad, pues esto en definitiva puede contribuir a modificar de manera positiva el bienestar y la calidad de vida de las personas, atendiendo a la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores de protección. Recordemos que no se trata de sancionar el delito de maneras cada vez más severas, sino de reducir las oportunidades y los incentivos que lo promueven, de que las personas, frente a la oportunidad del delito, por convicción elijan no hacerlo, que las víctimas denuncien porque saben que es una forma de colaborar con las instituciones, optar por las medidas de autocuidado y la creación de entornos seguros, pasar de la parálisis que provoca el miedo al delito, a la propuesta y a la acción.

Finalmente, al hablar de la seguridad como un derecho humano y la importancia de la participación ciudadana, no podemos ser omisos en la importancia del principio de interdependencia; recordemos que los Derechos Humanos están vinculados entre ellos y por lo tanto necesitamos entenderlos y atenderlos como un conjunto. Es así que si mi derecho a la seguridad está protegido, esto impactará de manera positiva en el resto de mis derechos humanos, y viceversa, si mi derecho a la seguridad está en riesgo, el resto de mis derechos también sufrirán un detrimento o menoscabo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco, J., & Tudela, P. (2010). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de seguridad. *Conceptos*. <https://n9.cl/s1zgp>
- Bourguignon, F. (1999). Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo. (C. Departamento Nacional de Bogotá, Ed.) *Revista de Planeación y Desarrollo*, 30 (3), 15-46.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2, de enero de 2009). Artículo 131. [Título VII]. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. [Ley 215 de 2009]. Do: [Diario Oficial de la Federación].
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2, de enero de 2009). Artículo 132. [Título VII]. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. [Ley 215 de 2009]. Do: [Diario Oficial de la Federación].
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (24 de enero de 2012). *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. [Ley 215 de 2009]. Do: [Diario Oficial de la Federación].
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2004). *¿Cuál es el papel de la Comunidad en la Prevención del delito?* Chile.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2018). *Seguridad y Participación Ciudadana 2018*. <https://n9.cl/c6za0>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Ciudad de México.
- Constitución Política del Estado de Querétaro [Const.]. (2017). Artículo 2 [Título I]. Ed. Legis.
- Diario Oficial de la Federación. Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014.
- Diario Oficial de la Federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.



García, R. S., (2002), En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR.

García, S. (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: CEPLAES.

Gobierno del Estado de Querétaro. (2017). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. [https://issuu.com/gobqro/docs/ped2016-2017\\_mq](https://issuu.com/gobqro/docs/ped2016-2017_mq)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2015). Panorama sociodemográfico de México, <https://n9.cl/od2sz>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020) Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

Instituto para la Economía y la Paz (2020) La violencia en México costó 5.16 billones de pesos en 2018. Retrieved 21 October 2020, from [http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI\\_media\\_release\\_SPA.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI_media_release_SPA.pdf)

Instituto para la Economía y la Paz. Índice de Paz México. (2020). <https://n9.cl/py0dn>

La Sombra de Arteaga, Constitución Política del Estado de Querétaro, 1917.

Lima, M. (2002). *Un Nuevo Paradigma: la Participación Ciudadana en Seguridad Pública*. Univerdad Iberoamericana, UNAM. <https://n9.cl/638mn>

Naciones Unidas. (2010). 12o Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Brasil.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Nueva York: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- ONU-Hábitat. (2009). *Crime Prevention Assessment Tool (HS/1232/09E)*. Nueva York.
- Pérez Castillo, G. P. (2012). Algunas perspectivas y desafíos para la prevención de la violencia regional en Centroamérica. + *Comunidad + Prevención*.
- Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (2016). *Programa Estatal de Seguridad Querétaro 2016-2021*. <https://n9.cl/1r0uv>
- Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (2020). *Cosmos es primer lugar nacional por segundo año consecutivo*. Obtenido de Gobierno del estado de Querétaro: <https://www.queretaro.gob.mx>
- Policía Nacional. (2019). Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. Dirección General, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015 Transformando México desde lo local. <https://n9.cl/civ9>
- Rodríguez, R. (2010). *Sociedad Civil y delito. Las Medidas de la Sociedad ante el Delito y su Prevención*. (1a ed.). Ediciones Coyoacán.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2013). *Glosario de Seguridad Ciudadana y Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia*. <https://n9.cl/ublv3>
- Sepúlveda I. R. (2013). Art. 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://n9.cl/fbk3s>
- Serrano Rodríguez, Azucena. (2015). *La participación ciudadana en México*. Estudios políticos (México), (34), 93-116. <https://n9.cl/u3gm>
- Solís Moreira, J., & Franco, V. (2015). *Protocolo de articulación para la coproducción de seguridad desde el nivel nacional y territorial en Costa Rica*. Costa Rica: Programa EUROsociAL. <https://n9.cl/cant8>

Dirección General de Bibliotecas UAQ