

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES**

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“REFORMA CONSITITUCIONAL EN MATERIA PENAL
Y LA SEGURIDAD CIUDADANA”**

RAMÓN TORRES ARMENTA

MAESTRÍA EN DERECHO PENAL

TUTOR MTRO. FRANCISCO RAMÍREZ MARTÍNEZ

AGUASCALIENTES, AGS., DICIEMBRE DE 2008

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Aguascalientes

Fuente inagotable del conocimiento, que cumple día a día con la enorme responsabilidad de forjar los valores que la sociedad requiere para enfrentar el reto de las grandes transformaciones sociales de nuestro tiempo.

A mis maestros

Que con su ciencia, virtud e integridad de vida me mostraron el camino para hacer posible un anhelo más en mi vida.


A mis leales amigos y compañeros de estudio

Que siempre recordare por los buenos momentos que pasamos juntos.


TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

CARTAS DE LIBERACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES



ANIVERSARIO
50
AÑOS


**Asunto: AUTORIZACIÓN DE TESIS
OF.DEC. CCSyH N° 0202**

**C. RAMON TORRES ARMENTA
PRESENTE**

Por medio del presente me permito comunicarle que el proyecto de Tesis:
**"LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL Y LA
SEGURIDAD CIUDADANA"**, para optar al grado de la Maestro en Derecho
Penal, ha sido aprobado.

Igualmente, le comunico que he designado como Asesor para la
elaboración de dicha tesis al Mtro. Francisco Ramírez Martínez.



ATENTAMENTE
Aguascalientes, Ags., 4 de Noviembre 2008
"SE LUMEN PROFERRE"



DR. DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

c.c.p.- Departamento de Derecho
c.c.p.- Asesor de Tesis
c.c.p.- Archivo

991



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES
RECIBIDO
25 NOV. 2008
DEPARTAMENTO
DE DERECHO

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS




DOCTOR DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que **RAMÓN TORRES ARMENTA**, egresado de la **MAESTRÍA EN DERECHO PENAL**, ha finalizado satisfactoriamente la tesis **REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA** para optar al grado respectivo.

Una vez cumplido la realización de las correcciones derivadas de las observaciones que se realizaron al documento en cuestión, autorizó su impresión para continuar con los trámites consecuentes para su defensa en el examen de grado.

ATENTAMENTE
"SE LUMEN PROFERRE"
Aguascalientes, Ags., a 28 de noviembre de 2008



MAESTRO FRANCISCO RAMÍREZ MARTÍNEZ
TUTOR DE TESIS

c.c.p. Interesado
c.c.p. Archivo

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

RESUMEN

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

I.- Planteamiento del problema

¿Qué hacer para proporcionar la adecuada, debida y necesaria Seguridad Ciudadana?

¿Qué hacer en consecuencia para reducir la Delincuencia?

Con más preguntas que respuestas vemos día a día como el país cae a niveles de inseguridad que todavía hace muy poco tiempo hubieran resultado impensables. De la delincuencia común hemos pasado a la delincuencia organizada y ahora se habla de terrorismo o narcoterrorismo. ¿Hasta donde hemos llegado?, ¿hasta donde llegaremos?

En nuestros días uno de los ámbitos más delicados, trascendentes y olvidados de la función pública es sin duda alguna la Justicia Penal. Hoy en día es probadamente insuficiente e ineficiente para enfrentar y resolver los problemas actuales y los que se vislumbran a futuro en esta materia. Están a la vista los hechos que lo demuestran. Hay conciencia social sobre de este punto y clamor generalizado que exige soluciones adecuadas, prontas y profundas. No es posible diferir por más tiempo la atención a la Justicia Penal.

Se ha optado por lo general en reformar las normas constitucionales y secundarias, creando delitos, elevando sanciones y suprimiendo garantías, en lugar de avanzar verdadera y decididamente en la aplicación de las leyes existentes, en el mejoramiento real de las instituciones que actúan en este sector, el destierro de la impunidad y el acceso universal de la justicia.

Pese a los esfuerzos realizados, tal vez más con más buena voluntad que con buena visión, pero el caso es que no han sido constantes, la coordinación ha sido deficiente, continua campeando la improvisación, la incompetencia, la impunidad y la corrupción. Los procedimientos son complejos, lentos e insatisfactorios. En la incorporación del personal al servicio de la justicia, prevalecen a menudo criterios pocos profesionales. No se refleja en los hechos la enorme importancia de este servicio, tanto desde el ángulo de la seguridad ciudadana y la paz social, como desde la perspectiva del desarrollo social.

La opinión pública desconfía de la justicia penal y señala sus errores y deficiencias. Es uno de los sectores mas desprestigiados entre los servicios que ofrece el Estado Mexicano en sus diversos niveles. Los resultados de esta función pública contribuyen a explicar su desprestigio. La sociedad espera y exige una obra jurídica y moral de grandes proporciones en materia de justicia penal, conducida con experiencia, conocimiento, eficacia y probidad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

II.- Objetivo General

La Seguridad Pública es una de las obligaciones ineludibles del Estado y uno de sus fundamentos Políticos-Ideológicos más importantes del Estado de Derecho. El Estado de Derecho no será concebible, ni posible, sin orden y tranquilidad públicos, es decir, no será posible sin Seguridad Pública.

En tal virtud, nuestro objetivo será buscar las formas y los medios para encontrar cuando menos una aproximación al esquema o sistema de Justicia Penal que nos permita reducir la delincuencia hacia márgenes razonables, para garantizar una efectiva seguridad ciudadana.

III.- Líneas de Investigación

A.- Reconstruir históricamente el concepto de Estado y de Seguridad Pública, desde sus orígenes.

B.- Analizar desde la óptica del derecho las estructuras y normas jurídicas relativas al rubro de la prevención del delito.

C.- Diagnosticar básicamente de manera cuantitativa a las instituciones que son parte del sistema de justicia penal –Policía de Seguridad Ciudadana; Procuraduría General de Justicia-.

D.- Básicamente de manera cuantitativa presentar un diagnostico estadístico de las formas de aparición del fenómeno delictivo.

E.- Diagnosticar las apreciaciones de la ciudadanía respecto del crimen y las instituciones penales y también una aproximación a la cifra oscura de la criminalidad.

IV.- Justificación

El Estado Mexicano, los Estados y lo Municipios tienen la obligación de salvaguardar la integridad de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz publicas. La prevención del delito es el punto de partida de la Seguridad Pública y la Justicia Penal. El vínculo entre la prevención y la seguridad pública no se refleja solamente en la eficacia de los cuerpos de Control y Seguridad, sino sobre todo en las políticas de desarrollo que adopte y emprenda el Estado. El mejoramiento de la seguridad pública no depende solo de la fuerza del Estado en la acción represiva, sino también de su capacidad de dar respuesta política de signo democrático a las demandas de la sociedad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

V.- Marco Teórico Conceptual

La Seguridad Pública como obligación irrenunciable del e indeclinable del Estado y los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en esta materia y la ley que fija las bases sobre las cuales deben actuar los tres ordenes de gobierno como lo establecen los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de Seguridad Pública, que transforma en cierto sentido la concepción hasta entonces tradicional de esta materia, sus alcances, contenidos, así como sus instrumentos y medidas para garantizarla.

VI.- Hipótesis De Trabajo

En este trabajo se parte de varios supuestos. La provisión de seguridad por parte del Estado Mexicano es deficiente; los ensayos de las reformas institucionales han sido efímeros y dispersos; la disuasión es baja; Las antiguas prácticas de control del crimen no se adecuan a los nuevos tiempos políticos y sociales del país. El Gobierno Federal ha puesto en práctica diversas políticas, las cuales no han logrado el éxito que se pretende. Este trabajo busca dilucidar alguna de las razones de estos pobres resultados.

VII.- Métodos Y Técnicas

Para llevar a cabo esta investigación se utilizó el método histórico para conocer los antecedentes y procesos de configuración de las Instituciones que conforman el sistema de Justicia Penal Mexicano; El comparativo para proceder al análisis de las estadísticas que nos dan los resultados de esta materia; Y el deductivo para apoyar nuestro planteamiento mediante la consulta de los estudios doctrinales existentes sobre el tema.

Las Técnicas que se utilizan, consisten principalmente en la investigación de documentos y fuentes bibliográficas mediante la recopilación de material de tarjetas de trabajo y la elaboración de fichas para registrar diferentes fuentes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCIÓN	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
2. VALORES DEL ESTADO DE DERECHO	14
2.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA	15
2.2. EL ESTADO	16
2.3 ANTECEDENTES DE SEGURIDAD PÚBLICA	19
2.4 CONCEPTO MODERNO DE SEGURIDAD PÚBLICA	22
2.5 ESTADO MODERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMOCRACIA	24
2.6 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD JURÍDICA	27
2.7 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL	29
2.8 SEGURIDAD PUBLICA Y GARANTÍAS INDIVIDUALES	32
2.9 SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS	36
2.10 COMENTARIO FINAL	41
3. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	46
3.1 CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	48
3.2 ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL	50
3.3 ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL	52
3.4 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.	53
4. NUESTRA REALIDAD POLICIAL	60
4.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.	63
4.2 IMPROVISACIÓN, CAOS Y DESASTRE	68
4.3 RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANO	72
4.4 REORIENTAR LA RELACIÓN DE POLICÍA Y SOCIEDAD	73
5. INDICADORES EN LA SEGURIDAD PÚBLICA	79
5.1 EL PORQUE DE LA NECESIDAD DE MEDIR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA JUSTICIA PENAL.	81
5.2 EXPECTATIVAS DE JUSTICIA DEFRAUDADAS	83
6. MODELO ALTERNATIVO DE SEGURIDAD CIUDADANA	87
6.1 LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA	88
6.2 EL MODELO TRADICIONAL Y UN MODELO ALTERNATIVO	90
7. APUNTE FINAL A MANERA DE CONCLUSIÓN	102
BIBLIOGRAFÍA	109

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS



REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL

Y

LA SEGURIDAD CIUDADANA

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

“...POR DESGRACIA EN ESTE TEMA DEL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD, LOS PROFESIONALES DE LA POLÍTICA, AL MENOS EN MI EXPERIENCIA, HAN MOSTRADO UNA ESCASA HABILIDAD. EN SUMA ME PARECE QUE NO SABEN CÓMO **JUGAR** ESTE PARTIDO. COMO TÉCNICO PUEDO INDICAR ALGUNOS ESQUEMAS Y LOS CUATRO ÚNICOS TRUCOS PARA BUSCAR QUE NO PIERDAN LAS FUERZAS PROGRESISTAS, NINGUNA OTRA COSA: ES NECESARIO TENER PACIENCIA Y ESPERAR QUE NUESTROS JUGADORES APRENDAN SOBRE LA MARCHA EN EL CAMPO. PERO NO HE DICHO QUE APRENDAN O APRENDAN EN TIEMPO ÚTIL, HAN SIDO YA TANTAS LAS OCASIONES PERDIDAS.

“...POR TANTO EL BALÓN AL CENTRO...Y PERMITIR QUE JUEGUE QUIEN SOLO PUEDE REALMENTE JUGAR...”

MASSIMO PAVARINI

INTRODUCCIÓN

La importancia de este proyecto además de permitirme cubrir el requisito del grado, radica, primeramente en la escasez de trabajos sobre el tema en el ámbito nacional, pese a la gran trascendencia y actualidad que ha adquirido derivado de los problemas por los que atraviesa nuestro país en materia de seguridad pública.

Garantizar la Paz Social y el Orden es tarea irrenunciable de todo Estado de Derecho; en este sentido la Seguridad Pública del País tiene que cimentarse como un sólido elemento de gobernabilidad en la suma de políticas integrales y conjuntas que se establezcan entre las instancias de seguridad pública de los diferentes niveles de gobierno.

Por ello, ante una sociedad en constante movimiento, encontramos una delincuencia cada día más sofisticada, ante la cual las corporaciones policiales no han estado a la altura que tal reto implica, por lo que el cambio al interior de las corporaciones policiales requiere ser estructural, porque el servicio de policía debe responder a la necesidad y exigencia ciudadana de protección a sus bienes y a su persona con base en el más estricto respeto a la ley, a los derechos humanos y a las normas mínimas de convivencia democrática. La amplitud y complejidad del universo de la seguridad pública, así como los problemas derivados de –la continua y casi permanente- improvisación y de las relaciones deformadas entre el Estado y las corporaciones policiales, exigen un tratamiento integral del sentido más formal de profesionalización de los cuerpos policiales.

Resulta de vital importancia dar cuenta del estado actual de las corporaciones policiales para contrastarlo con las disposiciones legales que las rigen y de los resultados que tal ejercicio arroje, contribuir a la reforma del aparato del orden público mexicano, indispensable según creemos y trataremos de demostrarlo a lo largo de este trabajo, para la consolidación de un verdadero estado democrático.

El presente estudio tiene un carácter esencialmente empírico ya que su objeto versa sobre una realidad social que trata de demostrar y dar solución a la diferencia que existe entre el orden jurídico abstracto y el orden social concreto en que se desarrolla la actividad policial para preservar la Seguridad Pública y que es materia del presente trabajo.

Para tal efecto, proponemos la adopción de un modelo de intervención policial **garantista**, fundado en el respeto a los Derechos humanos; la participación social en el diseño de las estrategias, en la ejecución de las tareas y en el control de la actividad policial y de la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales, concurriendo todos los actores en forma ordenada, dentro del marco que debería de proporcionar el Sistema Nacional de Seguridad Pública para conjuntar sus esfuerzos en contra de la Delincuencia que cada día

más tecnicada y audaz, deviene en la pretensión de controlar todas las actividades de la actividad social, económica y política; siendo solo mediante la efectiva participación y concurso de los ciudadanos y las instituciones que se les podrá interponer un valladar infranqueable.

En efecto, tratar con el tema de la Inseguridad supone abordar un entramado de afirmaciones y puntos de vista que, aún cuando pueden originarse en formas distintas de apreciar el fenómeno, convergen sin embargo, en una certeza común; Hoy por hoy, la Seguridad Pública, es un reclamo social que es necesario atender. Así ha sido planteado desde el discurso oficial y así también a sido comprendido por una ciudadanía cada vez mas crítica, por lo tanto, mas dispuesta también a hacer valer su reclamo.

Como en pocas ocasiones en lo que va de fines del siglo pasado e inicios del presente, la violencia social, aparece como un gran espacio activo y disruptivo de las relaciones sociales en la que se ven claramente visibles tendencias fuertemente desintegradoras del tejido social. Este nuevo escenario social se caracteriza por dos procesos que se nutren recíprocamente. Por una parte, un número amplio de síntomas graves de conflicto social manifestados en protestas, actos de desobediencia civil, movimientos guerrilleros, pugnas políticas, etc. Por otra parte, se percibe un incremento de la violencia en los espacios cotidianos; violencia al interior de la familia, en las escuelas, vandalismo en las calles, violencia delictiva en los comercios, contra las personas, etc. La vida cotidiana aparece marcada por este fenómeno. Donde uno va encuentra violencia. Violencia que aparece bajo las formas más impredecibles y que provoca que la gente viva en la zozobra y la intranquilidad.

Desde diversos ángulos el tema de la inseguridad ha propiciado una discusión que, a lo largo de los últimos años, se ha instalado en el país como tema central, no solo por la importancia que desde el discurso oficial se le ha otorgado, sino porque, en efecto una creciente preocupación ciudadana en torno a ésta parece respaldar su pertinencia.

No puede escapar al análisis, que a juzgar por el contenido del discurso formal en torno al tema, más que la atención a un legítimo reclamo de protección por parte de los Ciudadanos la oferta de seguridad se ha constituido en parte importante del capital político de gobiernos y partidos. Pero lo más relevante es, sin duda es el hecho de que, no obstante los programas, las estrategias y las promesas, la cuestión de la seguridad no solo no se ha resuelto, sino que en la perspectiva de muchos ha empeorado.

En lo particular me parece que todo este panorama se nos presenta en su cruda realidad por la razón de que no existe, políticamente por parte del Gobierno Federal y de los respectivos responsables de estas áreas de la función pública, una idea clara en torno al significado y alcance del concepto de Seguridad Pública.

En efecto, la cuestión de la Seguridad se ha construido como una estrategia que, con fundamento en una noción de prevención concebida como intervención *ex ante delictum*, ha rebasado tanto los límites como los alcances del sistema de justicia penal.

El incremento de la inseguridad ha producido un clamor popular por un mayor control. Hacia mediados de la década de 1990, la gran mayoría de las encuestas registran la creciente preocupación ciudadana al respecto y hacia finales de esos años, la inseguridad se convierte en el principal problema de los mexicanos. Así mismo, las instituciones encargadas de proveer seguridad pública se muestran en franco deterioro, el marco normativo rezagado, las autoridades definitivamente no han encontrado las respuestas adecuadas para atender las demandas ciudadanas. México muestra un claro problema de provisión de seguridad ciudadana y su marco institucional desbordado por la amenaza.

Ante este gravísimo problema, las autoridades comienzan a ser sensibles de las demandas ciudadanas, se han percatado de la necesidad de tomar en consideración la participación ciudadana y su punto de vista, en lo general y no solo a partir de la representación que pudiéramos llamar Formal - popular, Poder Legislativo- en consecuencia, han asignado recursos y capital político para responder a tan urgentes e importantes reclamos. El gasto Federal en materia de Seguridad ha crecido desmesuradamente, sin embargo los resultados no están a la altura de los desafíos y de los esfuerzos realizados. Simplemente no hay resultados.

Algunos supuestos básicos;

La provisión de la Seguridad Pública por parte del Estado Mexicano resulta deficiente. Esta situación se ha agudizado en los últimos años y esta asociada a la escalada de la actividad delictiva, a la creciente expectativa de la ciudadanía por la solución de este déficit, y a la mayor exposición pública del funcionamiento institucional, producto de la apertura democrática.

La explicación más firme que surge de la escasa literatura y de la entrevista con distintos actores, es que la pobre eficacia de las Policías y de los Ministerios Públicos se debe a que no han sabido evolucionar con éxito hacia un esquema institucional más democrático. Esta hipótesis que parece ser la más amable, sin embargo no ha sido probada; es decir, no podemos aceptarla ni refutarla. En verdad es una hipótesis que se encamina a convertirse en paradigma.

Sin embargo, aparece otra hipótesis alternativa. La deficiencia de las fuerzas de Seguridad Pública, -que parece ser la más viable- obedece al incremento de las tasas delictivas y a las mayores expectativas ciudadanas por lograr mayor eficacia en combatir la inseguridad. Es decir, el cambio no radica en la democratización sino en el incremento de delito, o puesto en otros términos, es probable que el viejo régimen fuera exitoso en contener la

delincuencia porque la naturaleza del delito era menos predatoria y su escala, considerablemente menor.

En este trabajo partiremos de varios supuestos que incluyen ambas hipótesis. La Seguridad Pública por parte del Estado Mexicano es deficiente, los ensayos de reforma institucional en la materia han sido efímeros, dispersos e insuficientes; la disuasión es baja, las prácticas de control del crimen no se adecuan a los nuevos tiempos políticos y sociales del país. En este marco el Gobierno Federal ha ensayado distintas políticas, sin lograr mayor éxito. Este trabajo busca dilucidar algunas de las razones por las cuales se han dado estos pobres resultados.

No se conocen estudios que prueben hipótesis en forma robusta. Aunque las razones son múltiples, a mi juicio podrían destacar tres;

1.- La calidad de los datos para estudiar un problema de características netamente longitudinal es mala y discontinua.

2.- no existe una verdadera tradición investigación empírica en la materia.

3.- no se han hecho estudios comparativos internacionales serios para aislar y comparar variables que operan en México y en otros países.

Este trabajo no puede trascender la etapa descriptiva ya que enfrenta las mismas limitaciones ante citadas. No obstante en las distintas apreciaciones y análisis se contextualizan los hallazgos, a la luz de dichas hipótesis que trataremos de demostrar a partir del desarrollo de la investigación que nos proponemos con el presente trabajo.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“La Seguridad Pública se ha convertido en preocupación fundamental de la sociedad mexicana y, por tanto, en una de las más importantes cuestiones a resolver por parte de los servidores públicos a quienes se les ha encomendado tan importante tarea, en consecuencia, responsables de garantizarla; nuestro país ha experimentado diversas transformaciones en sus sistemas político, jurídico y social, que si bien demuestran una evolución en las instituciones de la República, estas no han sido suficientes para garantizar un mejor nivel de seguridad pública, ni tampoco para frenar la creciente ola de delincuencia que los mexicanos enfrentamos día con día, no obstante que la seguridad pública es una condición necesaria para el fortalecimiento de la sociedad y uno de los principales elementos para asegurar la calidad de vida de todo ciudadano”.¹

Así se expresó el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos José Luis Soberanes Fernández, al rendir el informe especial, sobre el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Pública en nuestro País en 2005, pero además agregó; “...Sin concesiones políticas y con plena certeza jurídica, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea un diagnóstico escalofriante sobre una de las más riesgosas circunstancias en el país: la inseguridad pública generalizada y sus secuelas de impunidad, colusión policíaca, desanimo ciudadano y, en una expresión, el miedo creciente a vivir bajo la ubicua amenaza de la violencia generalizada por la ilegalidad sin castigo...”.

“La inseguridad pública nacional y el fracaso de todos los programas emprendidos hasta ahora, la inconexión de los esfuerzos, han llevado a los ciudadanos a un clima poco propicio para la convivencia y el desarrollo social armónico.”

“Este es el gran desafío de México, garantizar un porvenir cuya viabilidad solo se lograra si se atienden, entre otras cosas, las propuestas institucionales derivadas de este informe especial sobre el ejercicio efectivo del Derecho a la Seguridad Pública, elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos...”.

Punto de vista con el que coincidimos plenamente y que comentaremos en forma amplia en este trabajo, en efecto;

El Derecho fundamental de la seguridad pública implica una obligación a cargo del Estado, para que establezca los mecanismos necesarios a fin de prevenir el delito y, en su caso sancionarlo conforme a las leyes. A partir de la reforma a los artículos 21 y 73, Fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el mes de diciembre de

¹ INSEGURIDAD, CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD; EL GRAN DESAFIO NACIONAL. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho de seguridad pública en nuestro país. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2005.

1994, se establecieron las bases para la creación de un sistema integral de coordinación institucional en materia de seguridad pública entre los tres ámbitos de gobierno, a fin de combatir el fenómeno de la delincuencia.

Aún cuando se han impulsado diversas estrategias para combatir la delincuencia en el país, las tasas reportadas de delitos cometidos inquietan significativamente, amen de que la delincuencia constituye un flagelo para la población en general, así como para los sectores productivos, siendo estos un factor determinante para el desarrollo económico y social del país.

En la inseguridad pública influyen diversos factores como: la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, cultural-educativo, de seguridad social que hacen propicio el surgimiento de fenómenos como: el de la delincuencia común y de la delincuencia organizada, entre otros y por otra parte, la existencia de órganos que operan sobre la base de esquemas orientados hacia la represión, más que a la implementación de políticas de servicio público enfocadas al desarrollo social, en una clara ausencia de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos, lo cual genera que los programas de acción invariablemente arrojen resultados negativos o parciales, que en lugar de prevenir la comisión de los delitos, afecta en mayor medida al eslabón más débil de la seguridad pública, las víctimas, quienes observan como un gran número de ilícitos se mantienen en la mas absoluta impunidad.

Una eficaz política de prevención de delito representa uno de los aspectos de mayor trascendencia para garantizar la disminución de los índices de criminalidad y abatir la impunidad, para ello son fundamentales el análisis de las políticas, las medidas y las técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley, así como los programas coordinados con otras instituciones como una medida de homologación de esfuerzos institucionales orientados a un mismo fin.

Concretando en una sola todas las razones expuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su Presidente, podemos decirlo con las palabras del tratadista Italiano Luigi Ferrajoli; "...**La expansión de la ilegalidad en la vida pública...**";². En nuestro medio esta delicada situación que pone en riesgo la estabilidad nacional, se expresa en la perdida de la seguridad pública, la impunidad de la delincuencia, la gravedad y la extensión de los procesos degenerativos en las cárceles, la practica extrema y generalizada de las ejecuciones, la corrupción de servidores públicos y un clima de temor y miedo que afecta por igual a todos los sectores de la población.

² Luigi Ferrajoli. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Editorial Trotta. Cuarta Edición 2000. Madrid España.

Luigi Ferrajoli al prologar la Edición Española de su obra Derecho y Razón, con una gran claridad y visión de la realidad social de nuestros días, reconoce que el Derecho Penal ha asumido un insólito papel central, convirtiéndose en protagonista de una crisis política e institucional sin precedentes ni parangón en la historia de las democracias modernas.

Y señala, que; "...las razones de este protagonismo de la justicia penal son muchas y complejas. De ellas señalaré solo dos, aparentemente opuestas. La primera, evidente y llamativa, es **la expansión de la ilegalidad en la vida pública** que ha afectado al conjunto de los partidos, a la administración pública, al empresariado, al sistema bancario y, al mismo tiempo, a extensas capas de la población ligadas al mundo de la política por tupidas relaciones clientelares e implicadas de distintas maneras, por connivencia e incluso solo por resignación, en la práctica de la corrupción."

"...Así tras la fachada del estado de derecho, se ha desarrollado **un infraestado clandestino**, con sus propios códigos y sus propios impuestos, organizado en centros de poder ocultos y a menudo en connivencia con los poderes mafiosos y, por consiguiente, en contradicción con todos los principios de la democracia; desde el de legalidad al de publicidad y transparencia, del de representatividad a los de responsabilidad política y control popular del funcionamiento del poder..."

"...La segunda razón del papel decisivo ejercido por la intervención penal en la crisis del viejo sistema político ha sido **la fuerte demanda social de legalidad** que ha dado apoyo a esa reserva institucional de la democracia Italiana representada, quizá mas que en otros países, por la independencia de la Magistratura y en particular de la acusación pública. No obstante su difusión social y su arraigo, el conocimiento de la ilegalidad de los poderes públicos en la impresionante extensión sus verdaderas dimensiones ha supuesto para aquellos la pérdida de toda legitimación política".

"Las aludidas vicisitudes italianas representan, desde luego un caso limite y patológico. Pero apuntan al mismo tiempo a un problema que es común a todas las democracias avanzadas; la creciente anomia del estado contemporáneo, generada por una parte por la masiva expansión de sus funciones –y de los correlativos espacios de discrecionalidad- en la vida social y económica y por otra por la reducción de la capacidad regulativa del derecho, la inadecuación y la falta de efectividad de sus técnicas de garantía y por la tendencia del poder político a liberarse de los controles jurídicos y a desplazarse a sedes invisibles y extra-institucionales".

"Esta crisis del derecho no esta contradicha, sino al contrario, agravada por la inflación legislativa que ha acompañado al crecimiento del estado social y por el desarrollo de un derecho penal de emergencia mediante el que se ha tratado de hacer frente primero al terrorismo y después a la mafia y demás formas de criminalidad organizada. En efecto, **la**

inflación legislativa en gran parte coincidente con la inflación penal, se encuentra en el origen de una creciente falta de certeza, oscuridad y dificultad del conocimiento del derecho que favorece una adicción al ilegalismo difuso y a veces inevitable en ese contexto, resta credibilidad y eficacia a la acción penal y ofrece en consecuencia el mejor caldo de cultivo a la corrupción y al arbitrio. A su vez la legislación de emergencia, al reducir las garantías del correcto proceso y erosionar junto a estas los fundamentos axiológicos de la jurisdicción, cuando menos en Italia, a sido la vía a través de la cual los gobiernos han tratado de exportar la crisis del principio de legalidad a la propia jurisdicción y de implicar también a la magistratura en el déficit de legitimación por el que se han visto afectados”.

“La propuesta de un derecho penal mínimo y una fundación garantista de la jurisdicción penal, quiere ser una contribución a la reflexión sobre las alternativas democráticas a esta crisis que sacude al mismo tiempo a la razón jurídica y al estado de derecho. La hipótesis teórica en se basa es la existencia de un nexo indisoluble entre garantía de los derechos fundamentales, división de poderes y democracia. Solo un derecho penal reconducido únicamente a las funciones de tutela de bienes y derechos fundamentales puede en efecto conjugar garantismo, eficiencia y certeza jurídica. Y solo un derecho procesal que, en garantía de los derechos del imputado, minimice los espacios impropios de la discrecionalidad judicial, puede ofrecer a su vez un sólido fundamento a la independencia de la magistratura y a su vez de control de las ilegalidades del poder. En fin, solo un efectivo pluralismo y una rígida separación de poderes pueden garantizar la rehabilitación de la legalidad en la esfera pública según el paradigma del estado democrático de derecho”.

En efecto, una mirada rápida a lo que sucede en el contexto nacional, primero nos permite percatarnos de que el tema de la inseguridad no es privativo de un ámbito específico, sino que por el contrario, en esta actualidad es preocupación del Gobierno Federal, los Gobiernos locales, académicos y sociedad en general, Segundo, porque desafortunadamente el tema no se reduce únicamente a la Reforma Legal o a la persecución efectiva de delincuentes, sino que se involucra en una complicada red de interacciones de las que forman parte la Ley, sus Instituciones, los Operadores Institucionales, actores sociales, los medios de comunicación y en el fondo, un contexto de intercambios simbólicos que es el producto histórico y contingente de tales interacciones, Tercero, porque problematizar la inseguridad implica también preguntarse por la forma que ha asumido la política criminal, en el contexto de un estado que se transforma y que paulatinamente se va convirtiendo en el mediador entre las fuerzas del mercado y el llamado tercer sector, expresión de una sociedad que busca participar activamente en la construcción de una efectiva gobernabilidad democrática.

De allí que el punto de partida del que emerge toda la discusión sobre la inseguridad, es decir, la necesidad de proteger al gobernado, sea también indefectiblemente el punto de llegada; la necesidad de asegurar sus derechos.

En ese contexto se lleva a cabo el debate actual sobre el tema y es también el escenario en el que se traza un **continuum** entre dos modelos que no obstante perseguir un mismo fin –como se ha dicho; La Protección del Gobernado- resultan a la postre antagónicos, uno afianzado en la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad personal, estatal, nacional, donde la policía, las fiscalías, los jueces y las cárceles son parte de un todo destinado a un fin preciso: restaurar el orden Público e Institucional; el otro fundado mas bien en el deber de afianzar la seguridad de los derechos individuales y sociales, en el que tanto el estado como las instituciones y las agencias sociales funcionan como garantes del respeto y la realización efectiva de los derechos fundamentales.

Como puede apreciarse, las ligas que de dicho continuum se desprenden ofrecen un panorama de análisis vasto y complejo. Las funciones simbólicas de la prevención, la ideología de la ley, la “agenda oculta” de las instituciones, el **empowerment** de la comunidad y otras cuestiones adquieren relevancia a medida en la que sugieren preguntas que se legitiman particularmente cuando no obstante un discurso de mano dura, la inseguridad persiste.

El objetivo de este trabajo, además de cumplir con un requisito para la obtención del grado, es el de aportar elementos de juicio para provocar una reacción crítica sobre todo lo que será materia del mismo. En los siguientes capítulos se han compilado diversos enfoques que gravitan de manera mas o menos explícita en el contexto antes anotado. Así como algunas consideraciones presentan una reflexión de alcances más teóricos sobre la inseguridad, sin duda útil para comprender el sentido y fondo de la discusión, otros ofrecen una visión más pragmática y propositiva que se instala en la búsqueda de nuevas de nuevas estrategias para la solución del problema.

Hay también un punto de vista evaluativo dirigido a cuestionar la eficiencia de las instituciones y uno más bien expositivo, destinado a clarificar las razones de la política criminal en materia de seguridad. Como se puede constatar, las fuentes de informaciones materia de la investigación provienen tanto de autores que representan a sectores diversos en los que se realiza tanto el estudio como la gestión cotidiana de los problemas que configuran el fenómeno de la inseguridad.

Mas allá de los datos, la información y la reflexión que aquí se contiene, la contribución mas importante se espera que lo constituya el potencial crítico que el lector interesado extraiga de una visión de conjunto del material que se presenta, y encauzar por la vía de la legitimidad el reclamo social de una protección integral de los espacios del gobernado.

Se concluye entonces que el poder público se ha constituido para propiciar beneficios a sus ciudadanos y para ello debe realizar sus funciones atendiendo a las necesidades emergentes de la sociedad guiado por la permanente búsqueda y obtención del bienestar general, porque este es uno de sus principales deberes. Al mismo tiempo su obtención debe

ceñirse a los principios de la constitución esencialmente fundada en la legalidad que constituye el bastión del estado de derecho.

El estado de derecho, en su acepción clásica, es el de que el estado se encuentra sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad se encuentran regulados y controlados por la ley; de tal forma, que el estado de derecho consiste esencialmente en el Imperio de la Ley. Las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho de la actividad estatal y de limitaciones del poder del estado por el sometimiento a la ley, resultan centrales para el concepto de Estado de Derecho, pero siempre estarán referidas al respecto a la persona humana y sus derechos fundamentales.

El Estado de Derecho, comienza siendo *Estado Liberal de Derecho*, es decir, expresión de la voluntad general en el que son imprescindibles los *principios de división de poderes, el de la legalidad de la administración* (entendido como actuación según la Ley y con suficiente control judicial) y el de *garantía jurídico formal y efectiva realización material de los derechos y libertades fundamentales*. Los dos últimos elementos enlistados, adquieren singular relevancia en relación con el problema de la Seguridad Pública y sus soluciones.

De tal suerte, toda la actividad de la administración, incluyendo al servicio de la seguridad pública, debe quedar sujeta a estrictos controles jurídicos y jurisdiccionales. De igual manera toda la potestad normativa de la administración, comprendida la referida a los mecanismos de seguridad Pública, deberá estar sometida al imperio de la Ley y a la fiscalización de sus disposiciones.

Todo estado de derecho contempla como objetivo la garantía y la seguridad jurídica de los derechos fundamentales del ser humano, elemento esencial de legitimidad en que apoya dicho estado, de forma tal que su establecimiento jurídico-constitucional constituye su eje primordial. Particularmente y para el tema de la Seguridad Pública, nadie puede ignorar que son de importancia capital el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, a la detención legal, a no ser objeto de tortura o de tratos crueles, inhumanos, degradantes, así como de otros que guardan estrecha relación con el servicio de seguridad pública y su correcta prestación dentro del estado de derecho, no hay posibilidad para un estado de derecho sin un adecuado servicio de seguridad pública, especialmente de policía.

La democracia en su versión contemporánea es sinónimo de justicia social y por ello el problema que enfrentan los gobiernos actuales implica el alcance de mayores índices de justicia social.³

³ es conveniente precisar que la concepción de justicia de los griegos y romanos ha sido superada por la concepción contemporánea de justicia social, es decir, por una justicia material y evidente y no una abstracta e ideológica.

El desarrollo político ha transitado de un modelo de Estado Liberal de Derecho – salvaguarda de derechos individuales- al modelo del Estado Intervencionista del Siglo XIX y de este al actual Estado Social de Derecho, originado en la Constitución de Weimar de 1919 y consolidado después de la segunda guerra mundial, época en la que diversos países, los llamados desarrollados o de primer mundo adoptaron dicho modelo político.⁴

Cabe mencionar que el estado social de derecho es un modelo político que deviene del capitalismo y que ha sido presentado desde mediados del siglo pasado como el idóneo para la realización de la justicia social. Sin embargo, no hay que olvidar que sobreviven otros sistemas políticos que conllevan otra forma de justicia social y desde luego otro modelo económico paralelo al capitalista.

También es pertinente señalar que la política social y económica del Estado Social de derecho, solo ha sido paliativo de la desigualdad capitalista que ha de concebirse como la racionalidad de las desigualdades en una sociedad por esencia contradictoria y desigual, pese a lo cual en la actualidad se le presenta como una opción social, coincidimos con el Jurista Fix Zamudio quien sostiene;

“...Hemos sostenido que el Estado social de derecho establecido de manera firme en esta segunda posguerra, implica la intervención del mismo en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución de bienes y servicios; la coordinación de los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos sociales; el establecimiento de un mínimo de bienestar para los gobernados, y en general, la realización de los fines esenciales de la justicia social...”.

Agregando, “... Es indudable que esta intervención cada vez más amplia de los órganos públicos en todos los campos de la actividad humana afecta en forma profunda a los derechos humanos de los gobernados en una doble dimensión; por una parte para lograr la realización efectiva de los propios derechos fundamentales, pero por el contrario también puede menoscabar su ejercicio y en forma severa su esfera de libertad...”.⁵

El planteamiento del Dr. Fix Zamudio vinculado a los derechos humanos y su realización, se advierte que no solo estos sino especialmente las garantías individuales y sociales, para su realización dependen de un significativo avance en lo económico y en lo político, condición que estamos lejos de vislumbrar por las condiciones por en las que nuestro país durante largo tiempo.

⁴ En este punto recordamos que el Constituyente Mexicano de 1917 es pionero en el proyecto del Constitucionalismo Social.

⁵ Fix Zamudio, Héctor, Régimen económico y derecho humanos, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Doctores en Derecho, México, D. F. Diciembre de 1985, Pág. 43.

En efecto, en el terreno de los hechos concretos que se ha asumido por parte de la autoridad gubernamental una actitud de ingenuidad perversa, pues en tanto no existan recursos para atender estas necesidades no se pueden cumplir, pues ello depende de que las necesidades económicas se vayan dando, por lo que todo queda en un algo así como muy a la mexicana *irla llevando*⁶ analizar el caso de que teniendo los recursos no saben como aplicarlos por la tremenda improvisación y corrupción de nuestro sistema.

En realidad el Estado Social de Derecho ofrece posibilidades democráticas y en la medida de su realización y del perfeccionamiento de sus instituciones, es decir, el mejor funcionamiento de de los órganos públicos, esencialmente al mas correcto y apropiado funcionamiento del sistema administrativo y judicial; a un coherente y funcional sistema penal y por supuesto al eficiente y eficaz funcionamiento de la policía.

La pretensión más preciada de un Estado será siempre lograr el mayor bien para sus gobernados con el mínimo de violencia y ceñir su actuación a los principios garantistas de los ciudadanos que le dan existencia. En realidad el Gobierno deriva su derecho e gobernar siempre que responda a las expectativas sociales de la mínima violencia.

El Derecho es el que establece las posibilidades de actuación de los órganos públicos, por ello la Legalidad en relación con el órgano estatal lo faculta solo al realizar lo establecido en la ley y nada más. El referente legal marca los limites de actuación del poder público, este ha de ceñirse al ordenamiento jurídico, cuyas fronteras de encuentran claramente señaladas por el conjunto de garantías individuales oponibles al posible desbordamiento del autoritarismo estatal.

Por tanto a través del derecho, el órgano estatal se encuentra autocontrolado, porque históricamente se ha demostrado que resulta excesivamente riesgoso para la sociedad civil que el aparato estatal extienda su poder fuera del marco legal. La experiencia política de totalitarismos y absolutismos es una historia deleznable y razón más que suficiente para constreñir su actuación a límites siempre fijados por la preeminencia de los intereses particulares; de este modo, deberán de prevalecer sobre las facultades del estado los derechos de los gobernados.

Las anteriores consideraciones nos permiten introducirnos poco a poco en el tema de nuestra investigación, de tal forma que podemos decir, que no se puede depositar únicamente en la amenaza legal contenida en la norma penal la prevención de los delitos. Es bien sabido que la intimidación a través de la pena –penalidad normativa-, no ha podido medirse en sus alcances, de modo que la pura y simple coacción psicológica sostenida por Feuerbach, no ha

⁶ Ignacio Carrillo Prieto, *El Estado de Derecho y La Fuerza Policial*, artículo publicado en la revista *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año XVIII, No 1 México, D. F. enero- abril 2002.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

resultado suficiente para hacer desistir a los potenciales delincuentes de que efectúen el comportamiento criminal.



TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

2. VALORES DEL ESTADO DE DERECHO

Notas Preliminares

El respeto por la Vida, El Derecho a la Vida, el Derecho a la Libertad Personal, el Nexo de Unión entre Legalidad y Libertad, La Separación entre Derecho y Moral, La Tolerancia Política, La libertad de Conciencia, Los Límites de los Poderes del Estado, y los que posteriormente se han venido incorporando como consecuencia de una reformulación filosófica y política de adecuación a los nuevos tiempos, son valores fundamentales del Moderno Estado de Derecho, madurados principalmente en el terreno del Derecho Penal mediante las luchas iluministas contra la intolerancia Religiosa y el Absolutismo del *Ancien Régime*. Concebidos por el Derecho Natural como principios de razón y aún cuando han sido incorporados después en las modernas constituciones como garantías estos valores aún no se han llevado a la práctica.

Uno de los fines esenciales del gobierno consiste en dar protección a sus ciudadanos y salvaguardar sus bienes jurídicos de mayor relevancia (vida, integridad física, propiedades, posesiones, domicilio, etcétera); bienes éstos que traducidos en valores, cimientan al Estado moderno.

El Estado en su caracterización actual, se asienta en la democracia, que al decir del constituyente mexicano, es no solo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, según reza el artículo 3° fracción II de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Y es que con frecuencia la idea de democracia se agota en su concepción política; pero una sociedad que se postula como democrática debe desarrollar los aspectos económico y social. Por ello democracia económica implica una justa distribución de la riqueza, en tanto que democracia social significa el acceso de los individuos a los diversos espacios sociales.

Así establece el artículo 25 constitucional que a la letra dice:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Un régimen democrático, en el plano económico, debe lograr una mejor distribución de la riqueza nacional para traducir la democracia política en mejores condiciones materiales de existencia de los gobernados. En ello reside la posibilidad de construir una auténtica democracia, pues por antonomasia la participación en la riqueza nacional también es

democracia. Por ello en este artículo encuentra su fundamento la más amplia y significativa concepción de democracia, pues se concibe a tal régimen en sus aspectos económico y social.

Pero no sólo eso es suficiente, sino que además el gobierno debe conseguir el desarrollo económico y social mediante mecanismos incluyentes de la sociedad toda, por lo que se hace indispensable un sistema de planeación democrática para lograr dichos fines.

En este sentido el artículo 26 constitucional establece:

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

Por ende, la concepción global de democracia implica que esta debe ser política, económica, social y cultural.

Así en sentido amplio se puede definir al modelo político mexicano como un Estado Democrático de derecho, aún sin serlo materialmente, sino solo de manera formal, aunque podemos decir, que se cuenta con el potencialidad necesario para su realización.

De lo anterior se confirma que el poder público se ha constituido para propiciar beneficios colectivos y para ello debe realizar sus funciones atendiendo a las necesidades emergentes de la sociedad guiado por la permanente búsqueda y obtención del bienestar general, porque este es uno de sus principales deberes. Al mismo tiempo su obtención debe ceñirse a los principios de la Constitución, esencialmente **fundado en la legalidad que constituye el bastión del Estado de Derecho.**⁷

2.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El término Seguridad proviene del latín **Securitis**, que significa confianza, tranquilidad de una persona, procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer.

Seguridad, según el diccionario de la Real Academia, es la “calidad de seguro”; en tanto que “seguro” es definido como libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo”.

De Seguridad, ramo de la administración pública que velador la tranquilidad de las personas.

El término público (a) deriva también del latín; **Publicus**, cuyo significado es; perteneciente a todo el pueblo.

⁷ Ignacio Carrillo Prieto. *Policía y Estado Democrático de Derecho*. Editorial Porrúa. Pag 37.

El Diccionario de Derecho Usual para referirse a la Seguridad Pública utiliza los términos Seguridad Personal, y señala que es; “La convicción del respeto de uno mismo por los demás, mientras se ejerza el derecho y se cumpla el deber. / Garantía que el poder público ofrece a la ciudadanía en general a cuantos residen en el territorio de su jurisdicción, de no ser ofendido e impunemente y de ser amparados en sus reclamaciones legales/ Sistema de organización de la fuerza pública que cuida de manera eficaz de impedir o reprimir las agresiones de que pueden ser víctimas las personas honradas; y que infunde –sin excluir esporádicos ataques- la tranquilidad del poder circular sin preocupaciones especiales por cualquier punto del Territorio Nacional que sea de libre tránsito y poder frecuentar o visitar cualquier lugar sin temor a atropellos, ultrajes o violencias.”⁸

Seguridad Pública son entonces dos vocablos sencillos de comprender, que lamentablemente en nuestro país ha perdido su significado original para millones de mexicanos.

2.2. EL ESTADO.

Origen y desarrollo.

La figura del Estado se centra de inmediato como objeto de nuestra investigación, pues de acuerdo con los conceptos que manejamos con antelación, la Seguridad Pública, es una de las obligaciones ineludibles y uno de sus fundamentos Político-ideológicos más importantes. De tal manera que podemos afirmar, que el Estado de Derecho, no es concebible ni posible, sin orden y paz.

Pero ¿qué es el Estado? El Estado no es algo abstracto, dado desde siempre formal y transhistórico. Aún cuando en occidente la *Polís* griega era una Ciudad-Estado, este nace propiamente en el siglo XVI con el Renacimiento, e inicialmente en la literatura política francesa.

Recordemos que con la caída del Imperio Romano comienza la Edad Media, periodo feudal que transcurre precisamente hasta el siglo XVI, cuando aparece el Estado Absolutista: Monarquías centralizadas en Francia, Inglaterra y España, que terminaron con la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones medioevales, en su sistema de feudos y estamentos.⁹

En el Estado absolutista el orden social estaba compuesto por dos sectores, nobleza y plebe. En el orden político, el poder del monarca era vertical, omnipotente, omnipresente,

⁸ *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. Primera Edición. Pág. 695. Enero de 1974. Buenos Aires, Republica de Argentina.*

⁹ *Serafín Ortiz Ortiz, Función Policial y Seguridad Pública, Mc Graw Hill, México 1999, Pág. 4*

despótico y autoritario. La función de **Seguridad Pública**, se fincaba en el derecho penal cuya función la desarrollo en España la Santa Inquisición. La Seguridad Estatal tenía interés prioritario sobre la Seguridad de los Ciudadanos. Es decir, importaba más preservar al estado y cuidar de los intereses del Monarca, para lo cual la nobleza y el clero diseñaron sus formas específicas de seguridad y de control social, basadas en la tortura y la violencia punitiva.

Es evidente que en el Estado Absolutista había una concepción propia del derecho, que se construyó a lo largo de la Edad Media con el antecedente directo del Derecho Romano y con la impronta ideológica del cristianismo, que permitió el surgimiento del Jus Naturalismo Divino, inspirado en la Teología y vinculado directamente a la administración de la justicia terrenal.¹⁰

El Jus Naturalismo Teológico, generó un derecho moral de validez intrínseca en los sujetos, de modo tal que cuando el individuo actuaba conforme a derecho, lo estaba haciendo bien, y si actuaba contra la ley, lo hacía de manera inmoral.

El Estado absolutista también realizaba prácticas controladoras de la inmoralidad -todo aquello contrario al derecho- mediante sus ejércitos, que aún cuando no se encontraban integrados plenamente al poder público, realizaban tareas de seguridad estatal.

Por esa razón, los militares eran materialmente los encargados de la **función policial**. Eran ejércitos al servicio del Monarca, como lo habían estado al servicio de los señores feudales, para someter a los súbditos y mantenerlos sujetos al reino.

A fines del Siglo XVIII, la sociedad absolutista evoluciona a una estructura de tres segmentos; Nobleza, Campesinos y Comerciantes y artesanos. Estos últimos eran una clase social emergente que al paso del tiempo constituiría la burguesía y habría de concentrar el poder económico y el poder político.

Los Ingleses y Holandeses desarrollan la Revolución industrial; En el orden político los Burgueses Franceses derrocan a la Monarquía e instauran un Estado Moderno Liberal de Derecho.

La producción de bienes transforma el mercado, los metales preciosos se acumulan, se acuña más moneda, se facilita más el comercio, se pugna por un mercado libre; Nace el Liberalismo Económico – Laissez-Faire, Laissez Passer-.¹¹

En Francia desde el Siglo XVII había empezado un movimiento cultural; la Ilustración, con el racionalismo de Voltaire, Montesquieu, Diderot, Rousseau, quienes hicieron de la razón

¹⁰ Juan Ramírez Marín. *Seguridad Pública y Constitución*. Editorial Porrúa. Pág. 2. México, D. F. 2003.

¹¹ Ídem. Pág. 3.

el motor del cambio político. También plantearon la construcción de un nuevo Estado, cuyos ejes fueron la soberanía, la libertad, la democracia, la legalidad y el derecho.

Rousseau, habla del Contrato Social, mediante el cual lo individuos tácitamente aceptan adherirse al él para hacer posible la coexistencia social y mantener al mismo tiempo su libertad individual.

La forma en que el Estado responde a la idea de libertad es la democracia, en la cual los individuos sometidos a las normas son los que las crean ¹²

Así se desplaza teóricamente la Soberanía que radicaba en el monarca al pueblo. A partir de entonces el poder para elegir al gobierno lo tiene el pueblo. Quienes integran los órganos de gobierno se convierten de este modo en mandatarios, porque deben de cumplir los mandatos populares de quienes los han elegido. Surge así la democracia representativa.

En resumen, la soberanía reside en el pueblo, quien elige a sus gobernantes y a través de la participación directa de los ciudadanos instauro un estado de derecho, porque los crean un conjunto de leyes para proteger los valores centrales de la sociedad moderna y de ellas se deriva un conjunto importante de bienes jurídicos que deben ser tutelados precisamente a través del derecho. ¹³

En este orden de ideas, el Derecho norma el comportamiento de los gobernantes y desde luego de todos ciudadanos. Así se constituye un estado de legalidad, que en un sentido amplísimo significa la forma moderna de la convivencia social fundada en un orden normativo. El eje de esa legalidad significa que; todo lo que no esta prohibido, esta permitido –para los gobernados-, en tanto la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta.

La otra gran aportación teórica es el equilibrio de poderes de Montestquieu, con la que se construyeron los Estados Modernos; Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como un sistema para acabar con el despotismo de los gobernantes.

En la esfera penal, se configura un nuevo procedimiento para limitar las actividades inquisitoriales del proceso medieval y se crean una serie de órganos públicos e instituciones que incorporan garantía a los procesados –medios de defensa y probanza- .

Entre las características principales del Estado de Derecho es que se fundamenta en la Constitución, cuyo texto contiene los derechos de los gobernados, la organización y las facultades de los órganos públicos. ¹⁴

¹² Ídem. Pág. 4.

¹³ Serafín Ortiz Ortiz. *Función Policial y Seguridad Pública*. Mc Graw Hill. México. 1999. Pág. 11.

¹⁴ Ídem. Pág. 5.

Con el surgimiento de las instituciones públicas también se distribuyen determinadas facultades para la administración de la vida colectiva. En esa distribución de poderes, queda en manos del Poder Judicial la Administración de la Justicia, vinculada directamente a la función de impartir Seguridad Jurídica, en tanto que en manos del Poder Ejecutivo quedará la responsabilidad de la Seguridad Pública.

2.3 ANTECEDENTES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Maquiavelo, Hobbes, Bodino, Hegel, Weber, Kelsen, Bobbio, Almond, Powell, entre muchos otros, han establecido la primacía del **Poder Político** sobre otros poderes, como fundamento del Estado Moderno.

Max Weber -con antecedentes de Hobbes- señala al Estado como poder soberano, detentador del monopolio de la fuerza (coacción física) legítima.

Desde la perspectiva de las ideas políticas es necesaria resaltar, que este poder es el resultado de la paulatina acumulación de poderes entre los siglos XI y XV y la posterior monopolización e estos poderes, que cristalizaron en los monarcas europeos absolutistas entre los siglos XVI y XVIII.¹⁵

Este proceso de creación y establecimiento de un monopolio estable de Coacción física, de la pacificación necesaria para la convivencia urbana, estuvo acompañada de una incipiente garantía de protección que todo príncipe debe otorgar a sus súbditos.

A cambio de no portar armas, los súbditos debían de recibir protección por parte del soberano. Recordemos que hasta el siglo XVI las relaciones entre Soberanos y súbditos estaban regidas por la celebración de pactos que establecían deberes recíprocos; los antiguos derechos consuetudinarios, la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias (**Habeas Corpus**), y las condiciones de imposición y pago de tributos.

Los ejemplos de esos pactos fueron; La Carta Magna Inglesa de 1215 y la posterior Petición of Rights de 1625; el Acta de Habeas Corpus de 1649; el Hill of Rights de 1689; el acuerdo de 1188 de las Cortes de León, refrendadas por el Rey Alfonso XI y las Siete Partidas de 1256-1265.¹⁶

Esta tradición medieval de limitar el poder del soberano y las obediencias condicionadas, en la que existía la intervención de los parlamentos (Cortes, Estados Generales o Asambleas) sin una idea de representación, sino de negociación entre el príncipe y el

¹⁵ Samuel González Ruiz y Otros. *Seguridad Pública en México*. UNAM, Serie Justicia, México, 1994. Pág 22.

¹⁶ *Ídem*. Pág 23

pómulos, es el marco conceptual para el surgimiento del pensamiento contractualista que se consolida con Hobbes, Spinoza, Rousseau, Locke, Kant, etc.

Mucho antes de las elaboraciones teóricas del pensamiento liberal -de Locke a Condorcet-, propiedad y seguridad van siempre unidos. No sería exagerado decir que la seguridad se convierte en el primero de los bienes en el fin primario del gobierno político. Así pues, la seguridad de las personas y la circulación de las mercancías, como elementos esenciales de los pactos políticos dieron origen a la **monopolización de la seguridad como un pilar del Estado Moderno**.

Jean Bodin -Juan Bodino- jurista hugonote, heredero de las tradiciones y disciplina de los legistas en su obra **Les six livres de le Republique**, aparecida en francés en 1576 y traducida al latín posteriormente por el propio Bodino, definió a la Soberanía como “La Potestad absoluta y perpetua de una Republica”.¹⁷

Desde Bodino hasta fines del siglo XVIII, la idea de soberanía va sufriendo una transformación que lentamente la va llevando del terreno de lo político a lo jurídico. Ese desarrollo se manifiesta en una doble dirección; en la absolutista y en la democrática que van creciendo paralelamente en mayor o menor fuerza, hasta que la línea del absolutismo decae y las monarquías absolutas, por influjo de la Revolución Francesa se convierten en constitucionales.¹⁸

Por otro lado, resulta un lugar común señalar como origen inmediato de la Soberanía popular el pensamiento de Montesquieu, Voltaire, Rousseau y los enciclopedistas franceses del Siglo XVIII, aun cuando sería más exacto situarnos en el pensamiento de Juan de Mariana o del jurista alemán Johannes Althusius (1557-1638) quién en su **Política Methodice Digesta, at que exemplis sacris et profanis illustrata** (1610), sostiene que el Estado tiene su origen en una convención expresa o tácita de sus miembros y es la culminación de una serie de pactos.

Durante los siglos XVI y XVIII el Estado Absolutista generó instituciones y aparatos burocráticos (Tribunales, Ejército, Administración) y sus correspondientes conceptos jurídico-políticos (Polizeirecht) que debían operar esa voluntad soberana de regir la vida de los súbditos, aun sin el consentimiento de ellos. Dejándose a criterio del gobernante determinar en que consistían ese bienestar y esa seguridad.

Estas condiciones socio-políticas crearon la llamada “Ciencia de la Policía” (Polizeiwissenschaft) y su figura jurídica de **ius Politeia** que en sentido genérico actual significa Ciencia de la Administración Pública.

¹⁷ Héctor González Uribe, *Teoría Política*, 13ª. Edición Porrúa, México. 2001. Pág. 319.

¹⁸ *Ídem*. Pág. 320.

Dentro de ese concepto amplio de policía, como “arte” Racional de Gobernar, se incluyó también el problema de la **Seguridad**.

Joseph von Sonnenfels, Cameralista del Siglo XVIII definió la ciencia de la Policía como “aquella destinada a instituir y mantener la seguridad interna del Estado”.

Por ello, si bien es indudable la preocupación y acciones del Gobierno Absolutista por la “Ciencia” de la Policía (del griego **Politeia**, administración o gobierno de la Ciudad), también lo es que incluyó la Seguridad, en el sentido de protección a los bienes y las personas.

Dou y Bassols en su obra **Las Instituciones**, publicada en 1775, atribuye a la policía la **seguridad pública**, que comprende la protección y defensa, “...en cuanto sea posible y con medios preventivos, del sosiego, la vida, la salud, los bienes, y la comodidad de los particulares dentro y fuera de las poblaciones...”.

“El castigar a un ladrón y obligarlo a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía.”¹⁹

Para fines del Siglo XVIII, la acepción restringida de Policía como encargada de la Seguridad Pública tomó el sentido bajo el cual se conoce desde entonces.

El artículo 16 del Código del 3 Brumario del Año IV (1792) de la Revolución Francesa, establece que la policía esta formada para el orden público, la libertad, la seguridad individual; su característica principal es la vigilancia; la sociedad en su conjunto es el objeto de su presencia.²⁰

En consecuencia, después del absolutismo, la “Ciencia” de la policía y el concepto de policía como el “arte” de gobernar desaparecieron para ceder el paso a los conceptos modernos de Política y Policía.

Las decisiones gubernamentales y las acciones ciudadanas sobre el Estado se definieron como **Política** y la **Policía** quedó encargada de la **Seguridad Pública**, que fue también despolitizada.

¹⁹ Samuel González Ruiz y otros, *Seguridad Pública en México, UNAM, Serie Justicia, México 1994. Pág. 25.*

²⁰ *Ídem* Pág. 28.

2.4. CONCEPTO MODERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Los principales elementos conceptuales del pensamiento ilustrado, que posibilitaron el establecimiento del Estado Moderno Liberal, fueron la Soberanía, La Legitimidad, del poder público, la división de poderes, la libertad y los derechos del hombre. Se cristalizan así las ideas lusnaturalistas.

El artículo 3º. De La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, estableció que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son; Libertad, Propiedad, **Seguridad**, Resistencia a la opresión e Igualdad.

El artículo 12 de la Declaración, establece, que la garantía de esos derechos necesita una **fuerza pública**, instituida para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes esta confiada.

La Declaración Francesa de 1793 en su artículo 8 preceptúa que la **Seguridad** consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. De este modo el concepto de seguridad es comprendido como un "Derecho" del Ciudadano, pero también como una "Obligación" del poder público.

Esa Razón de Estado no fue sólo el logos del naciente Estado moderno, sino la razón instrumental que permitió pensar la seguridad como fundamento para el funcionamiento "pacífico" de la vida comercial, comunitaria y política e instituyó la seguridad del propio Estado.

Como poder "asegurador", el aparato estatal encontró en el concepto de seguridad su principio de reproducción, bajo el nombre de seguridad pública, tanto para la protección de los súbditos, como de la riqueza y el territorio del Estado, como para la protección del instrumental gubernamental (leyes, instancias administrativas) y para la regularidad pacífica de la vida social y política, llamada desde entonces orden público.

Así caracterizada la seguridad del Estado, como principio político, basado en la amenaza o en el uso de la fuerza, de reproducción de la entidad estatal en uso de su imperium y soberanía, durante el periodo Absolutista fue subsumido en la idea y los objetivos de la Ciencia de Policía, bajo el concepto de la "felicidad" del súbdito; pero a medida que avanzó el pensamiento ilustrado, el concepto de seguridad pública retornó a entenderse como seguridad de la instancia gubernamental.

Durante el siglo XVIII hay un proceso que:

a) Hace desaparecer el concepto de "policía" como la referencia a un saber de gobierno y es sustituido por el concepto "política",

b) Permite la consolidación de la policía del orden —antes era una función entre otras— como la policía de seguridad que deberá actuar, ya no por la voluntad del príncipe, sino por las leyes, y

c) En el paso fundamental, la política moderna escamotea el principio político de la fuerza como base de su sistema, afirmando que el principio del Estado es la voluntad general que se somete a las leyes y actúa por la razón (la fuerza del derecho o el Estado de Derecho de Kant).

A lo sumo, la policía es tratada por el Derecho Administrativo bajo el problema de la coacción administrativa.

La política o las formas de gobierno soberano, que constituyen el orden del Estado es exactamente aquello que debe defender la policía post-absolutista, pero ahora bajo el nombre de orden público; concepto que sirve como disipador de la connotación política de la acción de policía y de aquello que debe -o debería- defender: el orden político del Estado moderno (derechos humanos y libertades políticas).

Es decir, la fuerza ascendente de la clase capitalista y el predominio del principio económico del libre mercado, llevaron paulatinamente a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada, en tanto un derecho consagrado en las Declaraciones Políticas y protegido por la fuerza pública, especializándose en la prevención o persecución de los transgresores de esa propiedad.²¹

Siendo una sola institución política seguridad y policía, la vertiente dominante de la política liberal triunfante consideró que ningún poder estatal debía ser el dispositivo activo de seguridad de los derechos del ciudadano y simultáneamente la monopolización exclusiva de la fuerza de seguridad estatal, siguiendo el viejo principio maquiavélico "divide y vencerás".

Policía sí, policía de seguridad que protegiera los intereses del Estado, el orden público o sistema político vigente (constitucional), a condición de que se convirtiera en un instrumento administrativo, anticriminal, vigilante, alejado de toda sospecha política.

Pero queda claro que en la policía (detrás de ese manto convencional), está el principio básico de reproducción del Estado, principio político encubierto: la fuerza física, la violencia legítima monopolizada por el aparato estatal: la ley y la fuerza; el hombre y la bestia; el Leviatán que señalaran, entre otros, Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, Max Weber y el mismo Kelsen.

²¹ *ídem* Pág 35.

2.5. ESTADO MODERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMOCRACIA

Otra de las teorías que dan fundamento al Estado moderno es la del bien común, que plantea que el hombre, individualmente considerado, tiene como fin propio un bien, que consiste en la perfección plena de su naturaleza racional. Pero por su constitución metafísica y ética necesita de la sociedad para alcanzar esa perfección.

Por tal razón, su bien personal aparece supeditado, no sólo en teoría sino también y sobre todo en un orden existencial práctico, al bien común.

Ese bien común no está constituido simplemente por la suma de los bienes individuales, perseguidos y alcanzados por cada uno de los miembros de la sociedad, sino que es un bien superior que, por su organización y medios, posibilita incluso la realización actual de los bienes individuales.

El bien común se manifiesta sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar.

Para la consecución de estos bienes, la sociedad dispone de una serie de medios: las leyes, los servicios públicos, las sentencias de los tribunales, la educación, la seguridad social, el ejército y la policía, entre otros. Debe quedar muy claramente establecido que estos medios han de estar siempre al servicio de los bienes y valores del bien común.

Hay pues un orden esencial que está inscrito en la naturaleza íntima del bien común; un orden teleológico que supone una jerarquía de fines y valores.

El aparato material del Estado debe estar al servicio de esos fines y valores del bien común, y éste a su vez, al del bien supremo de la persona.

El Derecho del Estado -el derecho positivo- debe tender a mantener la seguridad, la certeza como condición previa para la realización de los valores más altos, como serían la justicia y el bien común.

Si consideramos que el sistema político actual comprende no sólo instituciones de gobierno, como legislaturas, tribunales y organismos administrativos, sino también partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación masiva y otras organizaciones, resulta obvio que la policía, entendida como seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político, resulta procedente.

En principio, la policía, como un subsistema del sistema político, funciona mediante un tipo particular de insumo, denominado "demanda": demandas en cuanto a regulación de

conducta, en lo que se refiere a seguridad pública y ayudas: la obediencia a las normas, leyes y reglamentos.

El resultado de los insumos del subsistema policial es un "producto": la obediencia a la ley, esto es, la paz pública.

El subsistema policial o de seguridad pública tiene una función primordial para el resto de los subsistemas políticos y para los otros componentes del sistema social en su conjunto, en la medida en que es una estructura que asegura las zonas limítrofes de los componentes de ese sistema social.

Los valores que intercambia ese subsistema de seguridad pública son, por una parte, la protección a la vida de los individuos y a los bienes materiales de su propiedad y, por la otra, la defensa de la ley y la paz pública.

Así como la coordinación de expectativas y comportamientos mediante la coordinación y hábitos de obediencia es la función característica del sistema político, así la coordinación de las expectativas de la vigencia de los valores de seguridad pública es la función de este subsistema policial.

El subsistema de seguridad pública es entonces de altísima prioridad para el conjunto del sistema político, en virtud de que no es posible mantener las relaciones sociales, sin un aparato eficiente de seguridad pública y de justicia.

La seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía del Estado.

Por ello la visión liberal clásica de la seguridad, ejemplificada por el francés Benjamín Constant a principios del siglo XIX, que sostenía que la policía sólo era una de las tres partes de la fuerza armada, encargada de la "triste" función de perseguir a sus semejantes (la tropa destinada a reprimir los delitos), no es ya sostenible actualmente.

Sin embargo, esa caduca concepción liberal sobre la seguridad es la que desafortunadamente influyó en nuestra Constitución de 1917, **que carece de un tratamiento jurídico de la policía y de la seguridad como un derecho o garantía individual.**

La recuperación de la versión de la seguridad pública y la policía como defensoras de los derechos y libertades del hombre es entonces, cuando menos en México, condición necesaria para recuperar la fuerza jurídico-política requerida para la protección efectiva de esos derechos y libertades.

En nuestro país, hay que pasar de la ideología de la seguridad como asunto policial, a la seguridad como un problema social de primer orden, cuyo tratamiento debe pasar por la modernización político-jurídica del Estado mexicano.

Recordemos que durante el Medioevo tardío y el Absolutismo, la vigencia y defensa de los derechos y libertades de los súbditos dependían de la voluntad del soberano; la modernidad aspiró a tener una fuerza pública, que siendo de los ciudadanos, protegiera la vigencia y el respeto de esas libertades y derechos ante el poder de los gobernantes.

En este sentido, se debe de entender la seguridad pública moderna como: seguridad de los gobernados, no de los gobernantes.

Para mantener la libertad, decía Montesquieu, no basta la separación de poderes; es necesario que los gobernados tengan una defensa institucional, política, actuante, que haga vigente el Estado de Derecho.

La institución que sea garante de ese Estado de Derecho debe ser la seguridad pública: la defensa de las libertades y derechos del hombre; esto es, la recuperación de la politicidad de su posición dentro de un sistema político efectivamente moderno y democrático.

Por eso, la concepción jurídico-política y social de la seguridad, en las naciones democráticas, es la de un derecho fundamental del hombre.

El artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, inexplicablemente olvidada en nuestro texto constitucional, establece: "la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública". Esta fuerza pública no puede ser otra que la policía moderna, en un Estado democrático, cuyas instituciones estén al servicio del pueblo, **controladas y supervisadas por el propio pueblo**.

Si el conjunto de derechos y libertades del individuo conforman la materia prima de la organización pública moderna denominada Estado, resulta primordial que la garantía y defensa institucional de ese estado político de cosas (derechos, deberes, leyes, libertades e instituciones), represente un interés público prioritario que debe salvaguardarse.

Esa es la Seguridad Pública moderna, la Seguridad del interés público por mantener un Estado Democrático.²²

²² Héctor González Uribe *Teoría Política, Ed., Porrúa; México, 2001 Pág. 554*

2.6. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Con la instauración del Estado liberal de Derecho se erige como valor supremo de la modernidad la seguridad jurídica, ya que la aspiración de todos los miembros de la sociedad reside en asegurar sus bienes jurídicos más preciados que, obviamente, giran en torno a la libertad, igualdad y propiedad privada.

De este modo, el fin del Estado, síntesis de la sociedad organizada, será proporcionar seguridad jurídica a los gobernados a través del derecho. Por eso se construye la legalidad como eje del sistema jurídico.

En la legalidad reside cualquier posibilidad de garantizar bienes jurídicos, lo que constituye la aspiración estatal. Por ello, a través del bagaje normativo, los órganos del Estado protegerán los bienes y la integridad personal de los gobernados, para lo que es menester crear instituciones cuyos propósitos sean concomitantes con el fin del propio Estado.

Surge así el Estado como órgano público protector de intereses particulares, aun cuando sabemos que en sus inicios esa protección se planteó en sentido negativo; es decir, a través de prohibiciones (no matarás; no robarás; etc.), para salvaguardar bienes privados y colectivos.

Esta concepción originaria presenta al gobierno como mandatario, como vigilante de los derechos ciudadanos, protector de los particulares y respetuoso de la voluntad popular depositaria de la soberanía, lo que evidencia un poder delegado, que no es omnímodo.

Por ello, se muestra como algo positivo, favorable para la autorrealización de los gobernados que adquieren seguridad sobre sus más preciados bienes jurídicos bajo la cobertura estatal.²³

El Estado, siempre respetuoso del individuo, confiere una serie de garantías para la autorrealización, oponibles incluso al propio gobierno. Con ello, el gobierno se autolimita, porque sobre el interés estatal impera el de sus gobernados: igualdad, propiedad y seguridad jurídica.

En su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente a las personas y los bienes de los gobernados: Para ello fue necesario crear un órgano gubernamental encargado de esa misión-función protectora.

Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones precisamente otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaure al propio

²³ Serafín Ortiz Ortiz, *Función Policial y Seguridad Pública*, Mc. Graw Hill, México, 1999, Pág 13.

Estado y al gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que significa, nada más, ni nada menos que la **seguridad de los ciudadanos**.

De este modo, surge la función policial del gobierno, para-salva-guardar los valores, derechos, bienes y personas de la colectividad; nace así la policía moderna.

Desde esta perspectiva, la seguridad jurídica, que tiene su eje en la legalidad, es obviamente distinta de la seguridad pública, que es la función material del Estado, facultado para cuidar en la práctica, aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; la seguridad jurídica y la pública están, pues, puestas al servicio de los ciudadanos.

Sin embargo, a lo largo de más de doscientos años transcurridos desde el inicio de la modernidad, esta concepción se ha venido distorsionando y lamentablemente ahora pareciera a veces que se entiende que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no la de los gobernados. El fin de la seguridad jurídica -a través de derecho- es para los gobernados, y la función de la seguridad pública se ha convertido en la seguridad del Estado.

La seguridad pública es la actividad principal de la policía; es una función estatal limitadora de las garantías individuales en estricto sentido y, tal vez, también conculcadora de la seguridad jurídica, lo que evidencia una clara contradicción.

Por ello, resulta válido preguntarse cuál debe prevalecer. Pareciera, en un primer análisis, que la protección de los intereses individuales, aun cuando no puede ignorarse que el Estado tenga prioridad sobre su propia seguridad, aunque llevar esa práctica a un extremo conllevaría a la ruptura del Estado de Derecho y al autoritarismo.²⁴

Por esta razón, un Estado democrático debe renunciar a propósitos unilaterales y reivindicar los intereses populares que le dan existencia.

Así, el gobierno no debe nunca hacer uso de su aparato propio para autoprotgerse, porque todos los fines del propio gobierno y del Estado deben estar orientados al servicio de la sociedad; en razón de ello, a través de todos sus órganos debe buscar la realización de los intereses particulares y jamás pertrecharse a sí mismo.

²⁴ *Idem* Pág 14.

2.7. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL.

El concepto seguridad nacional se empezó a utilizar a fines de la Segunda Guerra Mundial, con el triunfo del socialismo en diversos países, el inicio de la guerra fría y el mundo bipolar.

Es una noción cargada de ideología, vinculada a una visión geopolítica, entendida como una doctrina que divide al mundo de acuerdo a intereses imperialistas de ciertas potencias y que tiene raíces con la idea nazista del espacio vital del Tercer Reich.

En 1947 se promulgó la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que creó el Consejo de Seguridad Nacional, como organismo encargado de asesorar al Presidente.

Dicha idea fue incorporada al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca suscrito en 1948, que concebía los intereses norteamericanos como parte integrante de su seguridad nacional.

Un autor, H. D. Lasswell, afirmaba en 1950 que "el significado que distingue a la seguridad nacional es la libertad respecto de una dictadura extranjera. La política de seguridad nacional implica un estado de alerta necesario para mantener la independencia nacional". Es decir, es un concepto ligado a la seguridad exterior del Estado.

Esos conceptos fueron después incorporados en la doctrina impulsada por las dictaduras militares latinoamericanas -de mediados de los cincuenta hasta los setentas-, quienes generaron la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que implicaba que los militares debían tener el control de los aparatos que garantizaran esa seguridad nacional.

Una definición de seguridad nacional basada en estos supuestos es la de la Academia de Guerra del Brasil: "es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, puede un Estado proporcionar a la nación que jurisdiccional, en una determinada época, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles".²⁵

Los teóricos clásicos del derecho penal han diferenciado entre "delitos comunes", que se caracterizan porque sus actores los ejecutan con un ánimo egoísta de lucro y beneficio individual u otras razones personales y "delitos políticos", que se cometen por ideología o razones de orden político.

²⁵ Elías Carranza y Otros, *Delito y Seguridad de los habitantes Siglo XXI e ILANUD*, México 1997, Pág 47.

Para esos delitos políticos se ideó el tipo penal de "rebelión", que es cuando las personas se alzan en armas contra el gobierno y sus instituciones, para derrocarlos y cambiarlos por otros.

Por esa razón, los clásicos previeron que todos esos delitos comunes que se cometieran para alcanzar un fin político deberían quedar subsumidos en el delito de rebelión.

No obstante, en la década de los ochenta, la política norteamericana hacia América Latina comenzó a vincular los delitos comunes con los delitos políticos, acuñando el término de "narco-guerrilla", para perseguir a la disidencia política, como si fuese delincuencia común.

Por ello, en diferentes países latinoamericanos se expidieron en esos años "leyes contra el terrorismo", definiéndose un tipo penal muy abierto y en blanco, que comprende, en la utilización de los medios y de las armas, tanto a la delincuencia común como a la política.

Además en el campo de la persecución y del procedimiento penal, se otorgan amplias facultades discrecionales a las policías y a los ejércitos, de manera que los delitos cometidos por ellos, como consecuencia de los operativos antiterroristas, quedan "justificados" en el derecho interno.²⁶

La doctrina de la seguridad nacional, a diferencia de la seguridad pública, se caracteriza por su extraterritorialidad y su total indeterminación, en la que cabe cualquier capricho o decisión arbitraria para defender al poder.

Las legislaciones sobre seguridad nacional, a partir de las dictaduras latinoamericanas de 1960-1970 y más recientemente, a raíz de la caída del muro de Berlín, han pasado de la defensa del enemigo exterior, a la defensa de un "enemigo interior" inventado, constituido por toda clase de disidentes políticos y los grandes capitales de la economía informal ("delincuencia organizada") y han puesto su persecución en manos de la policía y del ejército, como en México, donde más de 20 mil soldados se encargan permanentemente de la lucha contra el narcotráfico.

Fue en los años sesenta precisamente, cuando la Revolución Cubana modificó la definición de seguridad que había en el hemisferio. Desde Washington se emitió el mensaje de que la amenaza ya no provenía del exterior; el enemigo era la subversión interna, alimentada desde Cuba.²⁷

²⁶ *Idem* Pág 47.

²⁷ Sergio Aguayo Quezada "La Charola" una historia de los servicios de inteligencia en México, Grijalva, México 2001, pág 93

En esas condiciones todo puede ser posible, porque todo puede ser considerado de seguridad nacional y, por ende, cualquier medio legal puede ser utilizado para mantener el statu quo.

Esas leyes permitieron en muchos casos, la acción gubernamental discrecional, para reprimir toda oposición y prevenir cualquier manifestación de disidencia, porque afecta la "seguridad nacional", no importando que así se violen derechos individuales, se subvierta el orden público y con ello la seguridad pública.²⁸

Hubo transformaciones profundas dentro de las fuerzas armadas de países como Uruguay, Argentina, Bolivia y Chile. Los militares concluyeron que la Patria exigía que ellos se hicieran cargo del poder, tanto para proteger a la civilización occidental amenazada por el marxismo, como para ascender a niveles de desarrollo y grandeza imposibles de alcanzar por la ineficacia y corrupción de los gobiernos civiles.

Al tiempo que modificaban a fondo la institucionalidad de esos países, e instauraban dictaduras militares, se dedicaron a eliminar a sangre y fuego a quienes se les oponían, con el pretexto de que atentaban contra el orden social.

La paradójica tragedia fue que en nombre de esa civilización occidental, de sus valores democráticos y cristianos; del crecimiento económico, el orden y la seguridad, desaparecieron a decenas de miles de personas y torturaron y encarcelaron a muchas más, durante el imperio de terror que cubrió como sudario al Continente Americano.

Así, en muchas de esas legislaciones, en todo el Continente, lamentablemente quedó claro que el interés de esos gobiernos no era garantizar los derechos fundamentales de sus gobernados, ni mucho menos la seguridad pública, sino defender y proteger los intereses del Estado; garantizar la permanencia del grupo en el poder y preservar la estructura socioeconómica que lo sostenía.

En México, los responsables de controlar la seguridad nacional se hicieron eco de esa preocupación por la subversión interna y adoptaron algunos de los métodos empleados por los sudamericanos, que dieron también origen a una guerra sucia, afortunadamente de dimensiones mucho menores que las de algunos de los países del Cono Sur.²⁹

En suma, la seguridad nacional no tiene como objetivo fundamental el orden, ni la seguridad públicos, sino sólo en la medida, en que de ese modo, establezca un control político antidemocrático y prevalezcan, por la fuerza, los intereses de la minoría en el poder.

²⁸ Augusto Sánchez Sandoval *Seguridad Pública y Seguridad Nacional Inacipe, México, 2000 Pág 89.*

²⁹ Sergio Augusto Quezada *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México, Grijalbo México 2001 Pág 94.*

Posteriormente, con el advenimiento del estado neoliberal y la necesidad de controlar los capitales de la economía informal y de los flujos financieros transfronterizos, el 20 de diciembre de 1988 se adoptó en Viena, la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, que empezó a jugar un papel hasta cierto punto legitimador de la "Nueva Doctrina de Seguridad Nacional" para el siglo XXI.³⁰

En la legislación mexicana, se distinguía entre seguridad interior y seguridad exterior de la nación; sin embargo, probablemente por influencia de la doctrina que se comenta, a partir de 1970 se adoptó en el Código Penal el concepto de "delitos contra la seguridad de la nación".

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, estableció como elementos de la seguridad de la nación la defensa de la soberanía, su independencia y su integridad territorial; con objeto de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.

Es decir, los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública no son necesariamente complementarios, aun cuando el gobierno mexicano, a partir de los setenta, ha intentado, infructuosamente, hacerlos parte de un concepto integral.

2.8. SEGURIDAD PÚBLICA Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

Históricamente, desde la filosofía aristotélica y posteriormente de Santo Tomás de Aquino, el bien común era el fin al que debían tender todas las leyes humanas. Por lo tanto, para pretender realizar el bien común, el derecho debe garantizar una esfera mínima de acción a favor del gobernado.

De esta suerte, el beneficio que se desprende de la convivencia social, al que todos deben contribuir con sus medios y con su conducta, podría ser compartido por todos, proporcionalmente y sin exclusión alguna.³¹

De esta guisa el bien común podría traducirse, frente al individuo, en la permisión que el orden jurídico de un Estado debe establecer, en el sentido de tolerar al gobernado el desempeño de su potestad libertaria, a través de variadas manifestaciones especiales que se considerarían como medios indispensables para la obtención de la felicidad personal: libertad de trabajo, de expresión, de pensamiento y de reunión, entre otras.³²

³⁰ Augusto Sánchez Sandoval *Seguridad Pública y Seguridad Nacional INACIPE México 2000* Pág 100.

³¹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara *Diccionario de Derecho 19ª. Ed, Porrúa, México 1973, Pág. 334.*

³² Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa 1973, Pág. 334.*

Actualmente, las garantías individuales, o garantías del gobernado, denotan principalmente el principio de seguridad jurídica, inherente a todo régimen democrático. Dicho principio no es sino el de juridicidad, que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado, en el sentido de someter sus actos al Derecho.

Puede afirmarse entonces que las garantías individuales son la expresión fundamental y suprema de los dos principios aludidos. No es posible, en efecto, concebir siquiera ningún sistema jurídico, sin la seguridad que entrañan las garantías a favor de todo gobernado.

Parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón warranty o warantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia.

"Garantía" equivale pues, en sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o "apoyo".

Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

En el derecho público ese vocablo es una creación institucional de los franceses, de quienes los demás pueblos la tomaron.

En derecho público ha significado, desde mediados del siglo XIX, diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados, dentro de un Estado de derecho; es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas, que tienen como base la sustentación del orden constitucional.

Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las garantías individuales no implican todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de derecho, sino lo que se ha entendido por derechos del gobernado, frente al poder público.

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos: el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Las garantías individuales según la postura ideológica adoptada en las Constituciones mexicanas del siglo XIX, se reputaron, en términos generales, como medios sustantivos para asegurar los derechos del hombre.

Así se estimaron en el artículo primero de la Constitución de 1857, en la que esos derechos implicaban la base y el objeto de las instituciones sociales. Es evidente entonces que

fueron establecidas para tutelar derechos, o la esfera jurídica general del individuo frente a los actos del poder público.

Se trata entonces de garantías del gobernado, que incluso puede ser una persona física o moral. Por eso el término garantías individuales no corresponde a la verdadera índole jurídica de éstas y sólo se explica por un resabio del individualismo clásico, que no tiene razón de ser en la actualidad.³³

Como ya decíamos el sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual es el Estado y sus autoridades, que son los directamente limitados en cuanto a su actividad frente a los gobernados. Por ende, el gobernado, titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de éstas inmediata y directamente frente a las autoridades estatales, y mediata e indirectamente frente al Estado.

La relación jurídica que existe entre los sujetos mencionados genera, para éstos, derechos y obligaciones que tienen un contenido (objeto) especial. En efecto, las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público.³⁴

Desde el punto de vista del gobernado (sujeto activo) de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un derecho; esto es, una potestad jurídica que se hace valer obligatoriamente frente al Estado, en forma mediata y frente a las autoridades estatales en forma inmediata, surgiendo para el sujeto pasivo (Estado y autoridades), una obligación correlativa.

Esa potestad de reclamar al Estado y sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre tiene la naturaleza de un derecho público subjetivo.³⁵ Es un derecho subjetivo, porque implica una facultad que la ley (en este caso la Ley Suprema) otorga al sujeto activo (gobernado), para reclamar del sujeto pasivo (autoridades y Estado), determinadas exigencias, ciertas obligaciones.

En esta particular acepción, "derecho subjetivo" está empleado en oposición a la expresión "derecho objetivo", que se identifica con el término "norma jurídica" abstracta e impersonal.

³³ *Idem* pág. 177

³⁴ *Idem* 178

³⁵ *Idem* pág. 178

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es público porque se hace valer frente a un sujeto pasivo de esta índole: el Estado y sus autoridades.³⁶

Esos derechos públicos subjetivos son además absolutos, desde el momento en que pueden hacerse valer contra cualquier autoridad del Estado que los viole o incumpla, existiendo, por ende, un sujeto obligado universal que se traduce en: todas las autoridades del país.³⁷

Ese derecho en favor del gobernado y la correlativa obligación a cargo del Estado y todas sus autoridades, que surge de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual, existe unilateralmente; es decir, que no hay derechos y obligaciones recíprocas por parte de los sujetos activo y pasivo del citado vínculo. Así, el sujeto activo -gobernado- es titular de un derecho subjetivo público que enfrenta a las autoridades estatales y al Estado mismo, sin que-, a su vez, esté obligado hacia el sujeto pasivo.³⁸

Las garantías individuales están consagradas por nuestra Constitución y, por lo tanto, están investidas de los principios esenciales que caracterizan al Cuerpo Normativo Supremo. Participan, por lo tanto, del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Constitución), en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier otra norma o ley secundaria.³⁹

Desde el punto de vista de su contenido, hay cuatro clases de garantías individuales:

1. De igualdad, 2. De libertad, 3. De propiedad, y 4. De seguridad jurídica.

Sin embargo, ni la Constitución de 1857, ni la de 1917 consignan expresamente esos cuatro tipos de garantías individuales, aunque todas las que contienen ambas Constituciones se pueden adscribir a cada uno de dichos tipos.⁴⁰

Ahora bien, es indudable que un prerequisite para el ejercicio de las garantías individuales es el Estado de Derecho y clima de orden y paz, donde exista un mínimo de seguridad pública.

En otras palabras, en tanto no exista seguridad pública, no habrá posibilidad de que todos y cada uno de los gobernados puedan gozar del ejercicio de esos cuatro tipos de garantías.

³⁶ *idem pag 180.*

³⁷ *idem pag 181.*

³⁸ *idem pag 183*

³⁹ *idem pág. 187*

⁴⁰ *idem pag 188*

Desafortunadamente, sólo hasta fechas muy recientes (1994), nuestra Constitución recoge explícitamente el concepto de seguridad pública. Sin embargo, la vinculación entre garantías individuales y seguridad pública ha sido desde siempre muy íntima, aunque implícita en nuestra Constitución.

De hecho los presupuestos básicos para las garantías individuales son precisamente el Estado de Derecho y la seguridad pública.

En suma, sin seguridad pública, las garantías individuales prescritas en la Constitución son letra muerta.

2.9. SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS.

Como sabemos, los primeros ordenamientos constitucionales sobre derechos civiles fueron las cartas inglesas y los fueros españoles. El Código de Derecho del rey Alfredo, en el siglo IX y la Carta de las Libertades del rey Enrique I, en el año 1100, realizaron sucesivos reconocimientos de derechos fundamentales, en beneficio de todo el pueblo.

La Carta Magna de 1215 es el precedente escrito más antiguo de un documento constitucional que contiene formalmente un conjunto de derechos civiles. En ella el rey se comprometió a respetar las propiedades de los hombres libres, a no privarles de su vida, ni de su libertad, ni a desterrarlos o despojarlos de sus bienes, sino mediante juicio de sus pares y de acuerdo con la ley de su propia comarca. También se comprometió a no imponer tributos unilateralmente, sino de acuerdo con las asambleas (antecedente del Parlamento).⁴¹

Posteriormente otros ordenamientos ingleses ampliaron estos derechos: el Bill of Petition (1628), que dispuso que ningún hombre libre sería preso sin expresar el motivo de su detención y que nadie sería juzgado, sino bajo las leyes del país. El Habeas Corpus (1679), para garantizar la libertad contra arrestos o detenciones arbitrarios y sin mandato judicial, que obligaba a presentar al detenido ante un juez en un plazo máximo de 20 días. El Bill of Rights (1689), que estableció la libertad de cultos, la garantía de petición, el derecho de portación de armas, la libertad de expresión, el derecho del detenido a tener un abogado y el principio de legalidad (suprimiendo la facultad real de dispensar leyes).⁴²

Por su parte, los fueros españoles de la Baja Edad Media, a partir del año 1020, sobre todo los de Castilla, Aragón, León, Navarra y el Fuero Juzgo también son precedentes importantes de los derechos civiles inmersos en el Derecho Constitucional moderno.

⁴¹ Carlos Quintana Roldán y Norma Sabido Peniche, *Derechos Humanos 2ª. Ed. Porrúa México 2001, Pág 8.*

⁴² *Idem Pág. 9.*

Los cabildos españoles, al igual que los ingleses, lograron la igualdad civil y política de los ciudadanos; el reconocimiento al derecho de vecindad; el derecho a elegir funcionarios municipales y el de no ser privados de su libertad sin previo juicio, entre otros. Fueron cinco los principios generales que contenían esos fueros:

1. Igualdad ante la ley.
2. Inviolabilidad del domicilio.
3. Justicia por sus jueces naturales.
4. Participación de los vecinos en los asuntos públicos.
5. Responsabilidad de los funcionarios reales.⁴³

Más tarde, durante el siglo XVIII se difunde la Ilustración. Los enciclopedistas franceses formulan la crítica de las dos instituciones sobre las que se asentaba el orden existente: la monarquía y la iglesia.

La exclusión de los colonos norteamericanos del sistema parlamentario inglés y la implantación de un sistema tributario abusivo (el impuesto al té en 1763), provocaron la Guerra de Independencia de las 13 colonias, cuyos representantes, reunidos en Filadelfia el 14 de octubre de 1774, redactaron la Declaración de Derechos Humanos, para garantizar la igualdad y libertad de todos los habitantes.

La Declaración de Independencia redactada por Thomas Jefferson, consolidó el reconocimiento de esos derechos: vida, libertad y búsqueda de la felicidad.

La Constitución Federal de los Estados Unidos, promulgada en 1787, adoptó la Carta de Derechos unos años más tarde, en 1791.⁴⁴

Al otro lado del Atlántico, durante la Revolución Francesa, bajo la inspiración del marqués De La Fayette (que había combatido en Norteamérica), del abate Sieyès y del conde de Mirabeau, el 26 de agosto de 1789 se aprueba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que consta de 17 artículos y que desde entonces ha sido referencia obligada de los derechos civiles.⁴⁵

Esta Declaración francesa fue mucho más universal, ya que no limitó esos derechos a los hombres libres, como lo hicieron los norteamericanos, que conservaron un régimen esclavista hasta la presidencia de Abraham Lincoln y el fin de la Guerra de Secesión.⁴⁶

⁴³ *idem pag 10.*

⁴⁴ *idem pag. 13.*

⁴⁵ *idem pag 14.*

⁴⁶ *idem pag 16*

Actualmente la doctrina ha elaborado clasificaciones novedosas para agrupar los Derechos Civiles o Derechos Humanos, entre ellas las que hablan de tres grados o generaciones de esos derechos:

1. Todos aquellos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales, como pueden ser los de crédito, o personales y derechos reales, también tradicionales.

2. Los que están dados en un sentido más político e ideológico, con un contenido profundo de respeto a la integridad física o sociológica del hombre, entendido como individuo digno de respeto y consideración en la esfera mínima de bienestar social. Aquí están los ya tradicionales derechos del individuo y del gobernado.

3. Los derechos sociales, que se manifiestan en el contexto de la colectividad, en cuanto a su supervivencia, sanidad, disfrute de la vida sobre la tierra; como el derecho a la paz; a la conservación ecológica; derechos colectivos de los consumidores; derechos de los refugiados, de minorías, etc.⁴⁷

Los derechos humanos de primera generación, fruto del liberalismo político del siglo XVIII, se instauraron en las primeras constituciones escritas, pero adquieren su plena expresión en las constituciones del siglo XIX.

En esta generación están incluidos los derechos individuales clásicos; derechos civiles y derechos políticos, como son: el derecho a la vida; a la libertad y a la seguridad (lamentablemente entendida únicamente como seguridad jurídica por nuestra Constitución vigente); derecho a la igualdad ante la ley, debido proceso y recurso efectivo; derechos de conciencia (libertad de pensamiento, expresión y religión); derechos de propiedad; libertad de circulación, reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familiar, en el domicilio y correspondencia); derecho a una nacionalidad, a participar en asuntos públicos, a votar y ser votado en elecciones periódicas.⁴⁸

También se ha hablado en los últimos años de los derechos de género; del niño; del anciano; de los indígenas, de los indigentes y de los minusválidos, entre otros.

Para el jurista español Antonio Trovel y Serra, los Derechos Humanos son: "los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza

⁴⁷ *idem* pag 17

⁴⁸ Héctor Fix Zamudio y Salvador Carmona Valencia, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México 1999, pág 413

y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta".⁴⁹

Otra definición podría ser: "Se entiende por Derechos Humanos el conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana."

Bajo esta perspectiva, cabría asimilarlos a las garantías individuales descritas en el inciso anterior.

Desde el ángulo del derecho positivo mexicano, el artículo 6, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) define:

"Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México".⁵⁰

Las características de los Derechos Humanos son:

1. Generalidad. Los tienen todos los seres humanos, sin distinción alguna y son universales, porque no tienen limitaciones, ni fronteras.
2. Imprescriptibilidad. No se pierden por el tiempo, ni ninguna otra circunstancia.
3. Intransferibilidad. No pueden ser cedidos, contratados o convenidos para su pérdida o menoscabo.
4. Permanencia. Protegen al ser humano desde su concepción hasta su muerte.

Otros autores afirman que sus características son:

1. Universalidad.
2. Incondicionalidad.
3. Inalienabilidad.⁵¹

En esencia, los dos conjuntos de características parecen complementarse más que ser antagónicos.

En el siglo pasado, La Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre fue proclamada el 2 de mayo de 1948.⁵²

⁴⁹ Carlos Quintana Roldán y Norma Sabido Peniche. *Derechos Humanos 2ª. Ed. Porrúa México, 2001 pag 20.*

⁵⁰ *Idem Pág. 21*

⁵¹ *Idem Pág. 21.*

⁵² *Idem Pág. 191*

Más tarde la ONU formuló y promulgó el 10 de diciembre de ese año, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que fue el primer instrumento completo de derechos humanos, proclamado por un organización universal.⁵³

Posteriormente se crearon dos convenciones internacionales sobre Derechos Humanos: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como dos Protocolos Facultativos del segundo de estos Pactos.⁵⁴

La ONU cuenta además con las siguientes instancias protectoras de los Derechos Humanos:

1. Un Alto Comisionado, instituido por la Asamblea General en 1994.
2. Un Centro.
3. Una Comisión, dentro del ECOSOC, creada en 1946.
4. Comisión sobre la Condición de la Mujer, creada en 1947.⁵⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron constituidas en 1959.⁵⁶

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, se firmó el 20 de noviembre de 1969, en Costa Rica.⁵⁷

México forma parte de todos estos instrumentos.

Por otra parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales fue aprobado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y la Carta Social Europea en Turín, el 18 de octubre de 1961.

En 1981 se firmó la Carta Africana sobre Derechos Humanos.⁵⁸ Por otro lado, en las regiones del norte de Europa, desde Alemania hasta los países escandinavos se conoció en la Edad Media un funcionario denominado "Justitie ombudsman", cuyas raíces etimológicas son más bien germanas, encargado por la monarquía para fungir como procurador y supervisor en la transferencia de bienes de familias o grupos, cuando se afectaba a otros grupos o víctimas, en operaciones jurídicas que pudieran caer en la definición procesal de la composición o restitución de daños.

⁵³ *idem* Pág. 192

⁵⁴ *Idem* Pág. 193-194

⁵⁵ *Idem* Pág. 214

⁵⁶ *Idem* Pág. 212

⁵⁷ *Idem* Pág. 196.

⁵⁸ *Idem* Pág. 86

En Suecia, en 1713 el rey Carlos XII estableció la figura de canciller de Justicia del reino, facultado para supervisar la administración de justicia.⁵⁹

El sistema moderno de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, nació en Suecia, a finales del siglo XVIII, como el "Ombudsman"; se formalizó en la Constitución sueca de 1809 y se conoce en otros países como el "Defensor del Pueblo".⁶⁰

Ese sistema nació tardíamente en nuestro país.

Efectivamente, en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó inicialmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), -el 6 de junio de 1990.⁶¹

Posteriormente, por reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado "B" al artículo 102 Constitucional, para constituir una Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se estableció que en cada Entidad federativa, incluido el Distrito Federal, debería crearse un organismo local similar, en el plazo de un año.

El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el DOF una modificación relativa a la designación del titular y los Consejeros de la Comisión, por mayoría de dos terceras partes de la Cámara de Senadores.⁶²

Como hemos visto brevemente, ni los Derechos Humanos, ni el sistema del "Ombudsman" pueden ser posibles tampoco, sin el presupuesto básico de la seguridad pública.

En nuestro país, lamentablemente los esfuerzos y trabajos de la CNDH y de todas las Comisiones estatales poco han contribuido a mejorar los índices de la seguridad pública.

En un esfuerzo nacional para incrementar la seguridad pública deberá jugar un papel trascendente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero con un enfoque novedoso, que no es materia de este trabajo, por lo que únicamente quedará apuntado, desde la perspectiva constitucional.

2.10. COMENTARIO FINAL.

En un primer acercamiento, sería entonces posible afirmar que la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y al orden público.

⁵⁹ José Luis Soberanes y Otros *Los derechos Humanos en México* Porrúa –CND México 2001 Pag 9

⁶⁰ *Idem* Pág. 9

⁶¹ Carlos Quintana Roldán y Norma Sabido Peniche *Derechos Humanos 2ª., Ed. Porrúa 2001 Pág 139.*

⁶² *Idem* Pág. 143.

Ahora bien, para implantar la seguridad pública, se requiere seguridad jurídica, que es la garantía dada al individuo (por el Estado), de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación.

Para ello, se requiere de un Estado de Derecho, que es aquel donde el gobierno está sometido a leyes; es decir, no actúa arbitrariamente, sino que lo hace conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico vigente.

Por ello, el principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de Derecho.

Sin embargo, un gobierno puede actuar conforme a derecho y pese a ello ser incapaz de garantizar la seguridad pública.

Resulta entonces que la eficacia del derecho, que tiene que ver con el acatamiento (aplicación y obediencia) fáctico de las normas, es de importancia central para la eficaz garantía de los derechos de las personas.⁶³

En consecuencia, el hecho de que los funcionarios se apeguen a la ley en el ejercicio de sus funciones es condición necesaria, pero no suficiente, para que impere el respeto íntegro de terceros a los derechos de los individuos.

Lo anterior sólo puede ser producto de un Estado de Derecho, con una política de seguridad pública que garantice el correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de la procuración y la administración de justicia, así como del servicio público de policía.

Por supuesto sería utópico pensar que pudiera existir una sociedad donde no se atacaran derechos de terceros; la razón de ser del derecho está justamente en prever los mecanismos para encauzar los conflictos sociales.

La idea de seguridad pública está pues ligada a la protección de la paz pública, de manera tal, que podría concebirse como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa.

En este sentido, el sistema penal es uno de los denominados mecanismos "duros" de control social, cuyo origen se encuentra en el derecho de castigar del Estado (*ius puniendi*),

⁶³ Samuel González UNAM Serie Justicia México 1994 Pág. 43.

que desde el Iluminismo se ha caracterizado por reglas específicas de aplicación: no hay delito sin ley; no hay pena sin delito y no hay pena sin ley.

A la pena se la ha asignado la función de prevención general (dada su ejemplaridad, inhibe la realización de conductas delictivas) y de prevención especial (segrega y readapta al que cometió un delito). Ese es el fin,

Por ello, desde una perspectiva amplia, una política de seguridad pública implicará todos los aspectos del sistema de control penal.⁶⁴

En suma, una política de seguridad pública coherente y racional, implica diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde, cuando menos, dos puntos de vista:

La perspectiva más estrecha comprende elementos que tienen que ver con la procuración de justicia y con la policía (preventiva, judicial y cuerpos privados).

En México incluso este primer punto de vista ha sido poco estudiado en su vertiente policial. Tal vez porque casi siempre hemos visto a la policía como la representación más negativa del Estado, la menos jurídica. Esto se evidencia por el hecho de que hasta hace muy poco carecíamos de una Ley de Policía Federal, a pesar de que en el siglo XIX sí existieron regulaciones en la materia, como la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, expedida por Ignacio Comonfort en 1857, o la Ley sobre Policía General del Imperio, expedida por Maximiliano en 1865.⁶⁵

Sin embargo, la policía ejerce una parte fundamental del poder del Estado: la coacción directa, que mientras en el Absolutismo Monárquico se usaba libremente, en el Estado de Derecho moderno está sometida a reglas.

Una segunda visión más amplia comprende también un sistema de impartición de justicia, un sistema de ejecución de penas, otro de tipificación penal, una política de medios de comunicación y un sistema de prevención del delito.⁶⁶

En la doctrina alemana, Otto Meyer señala que la policía tiene como finalidad la defensa del buen orden de la comunidad -orden público- mediante todos los medios - inmediatos o mediatos- de que dispongan los poderes públicos ante las alteraciones provocadas por los individuos.

⁶⁴ *Idem* Pág. 49

⁶⁵ *Idem* Pág. 51

⁶⁶ *Idem* Pág. 50

La coacción directa tiene como elemento fundamental el uso de la fuerza por parte de los agentes policíacos, que puede ser utilizada:

1. Como autodefensa administrativa, para combatir desórdenes que puedan ocasionar daños a la administración general.
2. Para evitar hechos punibles y para prevenir la comisión de actos contrarios a las normas penales.
3. En casos de extrema necesidad, como calamidades naturales, siempre que no vulnere las libertades constitucionales.

Como puede verse, esta visión de la policía abarca todo acto de la Administración del Estado.

El jurista alemán Adolph Merkl define a la policía como aquella actividad administrativa que a través de la amenaza o el empleo de la coacción, persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden.

Sin embargo, la moderna doctrina alemana circunscribe la coacción administrativa directa a ciertos principios que la policía y la administración deben cumplir: proporcionalidad, oportunidad, claridad y previsibilidad.⁶⁷

La idea que fundamenta la seguridad pública y el orden público es la noción de peligro, que exige que no sea abstracto, sino concreto.

La seguridad pública se caracteriza por la función de evitar el peligro, mientras el orden público es el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público para el comportamiento del particular, cuya observancia es contemplada como condición indispensable para una convivencia ciudadana ordenada.

En Francia, la doctrina de la coacción directa la generó el prefecto Romieu y fue sintetizada por Dupont como: la operación administrativa que debe tener una fuente en la ley; debe cesar en el momento en que las obligaciones prescritas se hayan cumplido; debe estar basada en la urgencia que no puede esperar la sanción judicial.

Hauriou subraya que la policía administrativa, a diferencia de la policía judicial, tiene la finalidad de mantener el orden público mediante cierta reglamentación y la represión de las alteraciones mediante la coacción, lo que significa el despliegue de la fuerza pública y el

⁶⁷ *Idem* Pág. 53

empleo de la fuerza. Dicho acto administrativo tiene como fin lograr por la fuerza, de forma inmediata, hacer desaparecer los obstáculos que impidan el orden público.

Fundado en lo anterior, el concepto de policía en un sentido lato, abarca prácticamente todas las funciones de la administración del Estado.

En un sentido más restringido, se refiere al servicio público que tiene por objeto lograr la paz y tranquilidad pública. Se trata del orden que permite que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución.⁶⁸

Una tercera perspectiva sobre la seguridad pública es la que considera que el orden público está compuesto de diversos ingredientes, que tienen que ver con la igualdad de los individuos ante la ley; con la libertad de todos para desarrollarse como seres humanos; con la distribución equitativa de la riqueza y con la supresión de todo tipo de desigualdades sociales.

En ese sentido, un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de la seguridad de los habitantes debiera comprender no únicamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un Estado constitucional de derecho, así como la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bien-estar social.

Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.⁶⁹ Esa teoría es la que trataremos de analizar, más adelante, a la luz de la economía mexicana y del grado de desarrollo de nuestra sociedad, a principios del tercer milenio, pero podemos adelantar que, desafortunadamente, no es la que priva actualmente en nuestro país.

⁶⁸ *Idem* Pág. 54

⁶⁹ *Elias Carranza y otros Delito y Seguridad de los habitantes Siglo XXI e ILANUD México 1997 Pag 15.*

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

3. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

A principios de 1994, a nadie escapaba que la percepción ciudadana respecto de la Procuración e Impartición de justicia, así como la Seguridad Pública, no habían dado los resultados que la sociedad esperaba de ellos. Esta percepción se atribuye principalmente al descrédito de las instituciones por la ineficacia en su actuación lo que se traduce en inseguridad pública e impunidad. La desconfianza en las instituciones da como resultado la llamada "cifra negra" es decir, el número de delitos que efectivamente son cometidos pero que no son denunciados ante las autoridades competentes por lo tanto quedan impunes y fuera de los registros oficiales.

En este contexto resultaba de vital importancia redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las instituciones de proporcionar seguridad, de procurara e impartir justicia, para dar respuesta pronta al reclamo social de lograr un sistema de justicia penal eficaz.

No es posible atender cabalmente ese reclamo social, sin un marco jurídico de actuación que respondiera a la realidad nacional vigente. Y en este sentido resultaba impostergable la reestructuración integral del sistema de justicia penal a fin de perfeccionarlo y actualizarlo para que su contenido e instrumentos de defensa social dieran pronta respuesta a las demandas de seguridad pública. De esta reforma uno de sus ejes fundamentales fue la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Es decir, una reforma estructural que implicaría un cambio de modelo de seguridad pública, acorde con la consecución del Estado de Derecho al que todos aspiramos y que responda a las exigencias del un régimen democrático que cada día estamos tratando de construir todos quienes estamos inmersos en el desarrollo de nuestro país.

Realizar una reforma que no soslayara la complejidad que implica extremar los mecanismos de combate a la incidencia criminal, especialmente a la delincuencia organizada, la cual día con día cuenta con mas y mejores recursos, de tal suerte que como el gobierno reconoce, se ha convertido en un verdadero problema de seguridad nacional, toda vez que debilita y corrompe a las instituciones y, por el tipo y naturaleza de los delitos cometidos, causa grandes estragos, como los que son consecuencia del narcotráfico que día a día dañan más y más la salud pública de mis mexicanos.

En México como es sabido el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de mil novecientos noventa y tres con la reforma que nuestra Constitución experimento en su artículo 16 al disponer en el párrafo séptimo, que el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia se pudiera "duplicar en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada".

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Así mismo con el propósito de hacer congruente esta reforma constitucional en relación al artículo 21, se propuso la modificación de la fracción XXIII del artículo 73 ambos del ordenamiento constitucional a fin de que el Congreso de la Unión contara con las herramientas que le permitan establecer de forma específica, atribuciones en materia de seguridad pública no solo a la federación, sino también a las entidades federativas y los municipios, sin perjuicio de la facultad de las autoridades locales de legislar sobre otras complementarias. Todo lo anterior con la finalidad de consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que conllevaría una estrecha y precisa relación entre los tres ordenes de gobierno, de manera que no exista duplicidad de atribuciones o peor aún, funciones contradictorias que generen conflictos competenciales y que debilitan los niveles de cooperación y apoyo recíproco para combatir eficiente y eficazmente el enemigo común, la delincuencia.

Esta reforma también permitiría cuando menos en la intención de la iniciativa, establecer parámetros claros de los tramos de control asignados a cada orden de gobierno en un mismo territorio, situación que repercutiría no solo en el beneficio operativo e incluso en la asignación de los fondos federales para combatir la inseguridad pública.

Esta atribución debió interpretarse a la luz del contenido propuesto en una iniciativa que en efecto se presentó por separado para indicar las atribuciones que corresponden a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública para constituir un solo cuerpo enfocado a la atención de la seguridad pública.

Cuando menos una buena intención;

A raíz de la Reforma a los artículos 21 y 73 Fracción XXIII de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1994, se establecen las bases para la seguridad pública, entendida como una función cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios y enuncia también el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷⁰

Al decir del Maestro Sergio García Ramírez, el hecho de haber legislado sobre seguridad pública en el artículo 21 Constitucional, contribuye a aproximar la materia al ámbito de actividades del Ministerio Público e indica que fueron las reformas de 1993 al artículo 119 de nuestra Carta Magna las que, de alguna manera, marcaron el camino a seguir por las modificaciones y adiciones relativas a la seguridad pública.

Considera igualmente que el emplazamiento del tema puede ser adecuado, en la medida en que se trata de una localización convencional, pero que cada vez se ve claramente que la seguridad pública no solo puede ser entendida bajo un enfoque policial, como tampoco

⁷⁰ Secretaría de Gobernación, *Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-febrero 2001, México, 2001 pp. 240-241.*

la seguridad nacional puede serlo bajo un enfoque exclusivamente militar, sino que debe examinarse a la luz de otros elementos que la determinan inexorablemente, que son los políticos, sociales, culturales, económicos.⁷¹ Sin embargo el propio autor advierte; “La Seguridad Pública a la que puede contribuir la función persecutoria del Ministerio Público, tiene un carácter marginal o residual, como marginal es, en definitiva, el papel del Sistema Penal”

Por ello y como se precisa en la exposición de motivos de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hoy en día el artículo 21 Constitucional cuando menos extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, es decir, como algo mas allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de la prevención a cargo de la policía uniformada y asimila en este concepto a las diversas autoridades constitucionales de toda organización policial de nuestro país, que unidas en un esfuerzo común deben hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz social en un sentido amplio. Buena la intención, pero no obstante la expresión literal en el contenido de la disposición constitucional, nuestra realidad sigue siendo la misma o tal vez ha empeorado desde la perspectiva de algunos estudiosos del tema.

De tal forma que La seguridad pública como función específica del Estado Mexicano derivada de la norma Constitucional, en la que concurren todos los niveles de gobierno: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en sus respectivos ámbitos de Competencia que la misma Constitución les señala. Sigue siendo en la realidad tan solo una buena intención.

3.1 CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Como ya señalamos con antelación La Seguridad Pública es una obligación irrenunciable e indeclinable del Estado, y como tal ya forma parte explícita del Texto Constitucional, sin embargo, en el caso de nuestro País, la incorporación del concepto de Seguridad Pública es reciente, y por lo que hemos advertido su normatividad no ha sido suficiente para frenar la delincuencia y los crecientes índices de inseguridad pública.

Análisis de la Reforma Constitucional de 1994

Como lo señala el propio texto de la iniciativa de reformas a los artículos 21 y 73 de fracción XXIII de nuestra Ley Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, las modificaciones a dichos artículos que pretendieron recoger los principios que dan cauce y sustento jurídico a la Coordinación en materia de Seguridad Pública y que crean una Ley que fija las bases sobre las cuales –se supone- deben actuar los tres ordenes de gobierno (Federal-Estatal-Municipal).

⁷¹ .García Ramírez Sergio. *Poder Judicial y Ministerio Público*, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 177-178.

Con esta Reforma se intenta dar un paso para establecer el fundamento jurídico aplicable en todo el país de una Política Nacional de Seguridad Pública, -que hasta entonces no existía- para combatir de manera frontal y contundente a la delincuencia y responder al reclamo de una de las más sentidas demandas sociales.

Elevada a rango Constitucional, porque su razón se sustenta en los más altos intereses de la nación, de tal forma que sus mandamientos normativos también de ser del mas alto nivel normativo. En el espíritu de la Ley, este nuevo modelo busca involucrar la participación plena de la sociedad.

La Reforma del artículo 21 Constitucional elevó el concepto y la atribución de esta función de Seguridad Pública a todo el Estado Mexicano, para tratar de enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del que lo había hecho con antelación el artículo 115 en 1983, que había concebido la Seguridad Pública como Municipal.

Ese concepto de Seguridad Pública Municipal, derivado del artículo 115 nos remitía a la tradicional función de vigilancia preventiva, que realizan las policías municipales para evitar infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno que tiene su antecedente histórico en las Ordenanzas de la época virreinal, que sustentaron la actuación de los vigilantes denominados “serenos y de los alguaciles que contaban con la participación de los vecinos”. Era entonces, como lo son ahora, reglas de comportamiento para los ciudadanos y la población en general en vías públicas, calles, plazas caminos y lugares de concurrencia.⁷²

Ese anticuado concepto de Seguridad Pública fue incapaz de enfrentar la creciente organización criminal, la violencia urbana y los fenómenos sociales actuales, que han conducido al país a vivir los extremos de inseguridad pública que hoy padecemos.

De acuerdo con la propia iniciativa comentada, las Reformas, dieron origen a diferentes mandatos;

El Artículo 21, reformado expresa una definición de la función estatal de Seguridad Pública; manda a las diversas entidades constitucionales se coordinen, lo que implica una concurrencia y coincidencia de competencias; y pretende establecer los principios jurídicos y éticos de actuación de todos los agentes policiales del país.

El artículo 73 autoriza al Congreso de la Unión para expedir una ley que establezca las bases de Coordinación del Sistema Nacional y para que expida otras leyes que provean a la

⁷² Ley General que establece las bases de Coordinación del SNSP, SEGOB, México. 1996, Pág.8.

Organización y al funcionamiento de las corporaciones de seguridad pública federales así como lo relativo al estatuto de sus miembros.⁷³

Desafortunadamente a 14 años de distancia de esas reformas, pareciera que de ningún modo han sido suficientes para abatir los alarmantes índices de inseguridad pública que hoy sufre todo el país.

3.2 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

Una rápida mirada hacia el pasado nos permite establecer que; El texto del artículo 21 de la Constitución de 1917 vigente, como todos los demás artículos de nuestra Carta Magna, tiene profundas raíces en la historia de México.

Resulta que hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad de imponer las penas y también la de investigar los delitos. Así el juez de Instrucción realizaba también funciones de jefe de policía judicial.

Las denuncias se presentaban directamente al juez, quien estaba autorizado para actuar de inmediato, lo que le otorgaba un poder casi ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas, procesar y juzgar a los acusados.⁷⁴

“Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley”.⁷⁵

Es una verdadera paradoja histórica que el ministerio público haya nacido para frenar los abusos de los jueces y hoy haya ocupado ese amargo lugar, como uno de los principales abusadores de la ciudadanía.

⁷³ *Ídem*. Pág 12.

⁷⁴ Emilio O. RABASA y Gloria CABALLERO, *Mexicano: ésta es tu Constitución, 1ª reimpresión*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1996, p. 79.

⁷⁵ *Idem*, Pág. 80

Pareciera que estamos condenados a sufrir a diferentes amos, igualmente arbitrarios, injustos y corruptos.

Este **artículo 21** permaneció sin cambios hasta 1983, cuando fue reformado para quedar como sigue:

“...La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornada o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”.

Finalmente ese artículo fue reformado una vez más, el **31 de diciembre de 1994**, con la siguiente adición:

“Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principio de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷⁶

⁷⁶ Sergio E. Gutiérrez y Roberto Rives S. *La Constitución Mexicana al final del Siglo XX*, 2ª. Ed., Edición de los Autores, México, 1995, Pág. 232.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

3.3. ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL

El artículo 73 de nuestra Constitución establece las facultades legislativas de que goza el Congreso de la Unión, su texto original establecía;

El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIV.- Para definir los **delitos y faltas contra la Federación** y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

El artículo 73 es un buen ejemplo de lo que ha sucedido con la Constitución de 1917. Ha sufrido cambios continuos, al vaivén de los intereses políticos del Presidente en turno, en vez de modificaciones acordes con las necesidades del país. Muchos de ellos han sido contradictorios, a veces han vuelto sobre sus pasos, otras se han alejado de los principios constitucionales y otras más han regresado a ellos.

Por eso nuestra constitución está hoy plagada de inconsistencias y de normas que contradicen el espíritu del Constituyente de Querétaro.

Cierto es que la Leyes deben cambiar al ritmo de las transformaciones sociales, mas nunca al arbitrio y capricho de los poderosos. El artículo 73 ha sido reformado 53 veces. La primera vez el 8 de junio de 1921, cuando fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXV, que faculto al Congreso para establecer, organizar escuelas rurales elementales, secundarias y profesionales bajo jurisdicción de a Federación.

Pero en lo que se refiere a lo que es el objeto de nuestra investigación fue el 31 de diciembre de 1994, que se reestableció la fracción XXIII, en los siguientes términos; “ para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”⁷⁷

El texto vigente del artículo 73 establece;

“El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIII. **Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública ; así como para la organización y el funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal;**

⁷⁷ Ídem. Pág.310.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como hemos visto, los artículos 21 y 73 Constitucionales, modificados insuficiente y tardíamente, en estos se basa prácticamente toda la acción del Estado Mexicano en Materia de Seguridad Pública. En otras palabras, la Constitución Mexicana carece de un orden normativo coherente, suficiente y actualizado para atender una de las obligaciones torales de cualquier Estado Democrático; Velar por la vida, la integridad, los bienes y los derechos de todos sus miembros. Realmente de 1917 a la fecha no ha habido una expresión Constitucional de voluntad política real para enfrentar en forma ordenada, armónica eficiente y efectiva el problema de la inseguridad pública.

Es mas, ni siquiera en el capítulo I de las Garantías Individuales, esta plasmada alguna que efectivamente garantice el goce de la seguridad pública a todos y cada uno de los gobernados.

En decir, constitucionalmente la seguridad pública no es considerada como una garantía individual de los habitantes de este país; tampoco expresa nuestra Carta Magna, de manera indubitable, la obligación ineludible del Estado de garantizar la seguridad pública.

Como ya vimos, las tardías reformas de diciembre de 1994 a los artículos 21 y 73 Fracción XXIII, para crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dieron casi después de tres lustros de incrementos constantes de los índices de delincuencia y de un momento explosivo de la criminalidad. Cuando debió de adecuarse para responder en forma eficaz conforme a los retos que día a día iba presentado el fenómeno de la delincuencia.

Estas tibias reformas que no consiguieron atacar el fondo del problema y como veremos a continuación, han sido en la práctica poco fructíferas. En pocas palabras demasiado tarde y para nada.

3.4. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Recordemos que todavía al inicio de los 90 la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia no representaban para los mexicanos un problema ni por lo tanto eran una sentida, ni reiterada demanda.

Nuestra policía era una policía aldeana, pero nuestra delincuencia también lo era, la cuestión de la justicia caminaba despacio, pero caminaba. Hasta podemos decir, que nuestra policía cuando menos no tenía la imagen de nuestros días, había un policía de barrio sucesor del sereno novo hispano, al que se le saludaba y apoyaba. La Judicatura y la Magistratura eran vistas con respeto y ceremonia.

A partir de 1968, año de convulsiones estudiantiles en todo el mundo, comenzaron a fracturarse en nuestro país los viejos esquemas del poder, lo que cancelo la relación

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

governado-policía y paulatinamente la relación con el resto del aparato de justicia. Hace pues cuarenta años que comenzó el marchitamiento de las relaciones y la progresiva nulificación de la confianza Ciudadana con sus autoridades.⁷⁸

Fue hasta diciembre de 1994 cuando se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra Constitución, que transformaron en cierto sentido la concepción hasta entonces “tradicional” de la Seguridad Pública, sus alcances y contenido, así como los instrumentos y medidas para garantizarla.⁷⁹

Con las modificaciones al artículo 21 Constitucional, la seguridad pública es ahora una función compartida por la Federación, el Distrito Federal, los 31 Estados y los 2,437 Municipios de todo el país, de conformidad o la competencia que a cada uno corresponde. En otras palabras, es una responsabilidad de todos y de nadie.

Los fines de la seguridad pública incluyen ahora salvaguardar la integridad y derechos de las personas; preservar el orden y la paz públicos, prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas en la materia; la readaptación social y la reinserción de los delincuentes y de los menores infractores.

Finalmente el último párrafo del reformado artículo 21 Constitucional permite integrar un Programa Nacional de Seguridad Pública, SNSP en el que participan la policía preventiva en sus tres niveles, -Federal, Estatal y Municipal- el Ministerio Público -Federal y Estatal-, los Tribunales Judiciales – Federales y Estatales-; las Autoridades Responsables de las prisiones en todo el país, y las autoridades administrativas encargadas de imponer sanciones por infracciones a Reglamentos y Bandos de Policía y Buen Gobierno.⁸⁰

Con dicha Reforma todas estas instituciones de seguridad pública deben de participar en dos niveles; operación y responsabilidad directa y coordinación entre ellas.

En esencia, lo novedoso de la citada reforma consistió en otorgar rango constitucional a los fenómenos que atañen a la seguridad pública, que antes era materia propiamente municipal; por primera vez la seguridad pública se conceptualizó integralmente; se destacó su carácter de función pública; se promovió la participación social en la materia y se creó un nivel superior de coordinación obligatoria de todas las instituciones e instancias competentes.⁸¹

⁷⁸ Rene González de la Vega, “Teoría de los escenarios 2000-2030” en políticas públicas en materia de criminalidad, Porrúa, México, 2001, p. 60.

⁷⁹ José G. Sandoval, Ulloa, Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB, México, 1997, p.3.

⁸⁰ Ídem, Pág. 4.

⁸¹ Ídem. Pág. 5.

Sin embargo, todo eso no fue suficiente para enfrentar la ola de inseguridad pública que ha inundado todo el país.

En síntesis, con esta Reforma Constitucional se dio un primer paso, importante pero insuficiente, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una Política Nacional de Seguridad Pública, que de manera integral, pudiera combatir, frontal y sistemáticamente, a la delincuencia y de esta manera intentar responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.⁸²

Lamentablemente, la mencionada reforma Constitucional quedó corta para las necesidades del país en la materia y el esfuerzo iniciado con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que analizaremos ahora, ha carecido de la profundidad suficiente que le permita un avance sustantivo.

La Reforma Constitucional multicitada fue además el fundamento para la promulgación de la **Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, el 21 de enero de 1995.

En la Iniciativa de la Ley se concibió a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, **sino también las acciones sustantivas de investigación** y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Es decir, pretendió que el concepto de **seguridad pública** fuese **integral**.

Como el **artículo 21** Constitucional dispone que los tres órdenes de gobierno se coordinen para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), las bases de la Ley debían ser las fundamentales para que ese sistema se constituyera y funcionara.

La Iniciativa de la Ley General señala que tales bases de coordinación necesariamente deben ser: la definición de acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que integrarán el SNSP; las materias que serán objeto de la coordinación; los instrumentos del Sistema que la Ley propone; las instancias de coordinación; las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones y finalmente, los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.⁸³

El SNSP fue diseñado para que interactuara, en sus trabajos, desde los ayuntamientos hasta el Gobierno Federal, y desde el Consejo Nacional, hasta los municipales.⁸⁴

⁸² *Revista Mexicana de Justicia, Nueva época, tomo 2, PGR, México, 1998, p. 125.*

⁸³ *Ídem, Pág. 130*

⁸⁴ *Ídem, Pág. 133*

También pretendió dotársele de las facultades suficientes para determinar la forma de hacer coincidir los sistemas locales o los regionales, conforme a las necesidades sociales y políticas de cada zona del país.

Se estableció la obligación del **Consejo Nacional** de reunirse cuando menos cada 6 meses, a fin de constituir un foro donde incidieran las propuestas encaminadas a mejorarlo; detectar lagunas o deficiencias legales, conforme a la experiencia adquirida; remitir a las instancias competentes propuestas legales o reglamentarias, así como analizar proyectos y estudios en la materia.

Con el propósito de evitar la centralización (lo que no ha quedado claro, si es o no conveniente), de las decisiones y como manifestación inequívoca del federalismo, se reconoció la necesidad de promover e impulsar la creación de Consejos Locales en el Distrito Federal, en los estados y municipios, para que en sus respectivos espacios, coadyuvaran a la coordinación, planeación y supervisión del SNSP.

Se planeó que la creación de dichos Consejos no implicaran nuevos entes de la administración pública, que engrosaran el aparato administrativo, sino que fueran exclusivamente instancias a las que acudieran los sectores público y privado, para que dentro de aquellos, los órganos de los diversos ámbitos de gobierno lograran mayor eficiencia en su actuación y alcanzaran mejores resultados.⁸⁵

Se pensó también en establecer instancias de coordinación intermunicipales o interestatales, como mecanismos que pudieran aportar soluciones a los problemas de inseguridad propios de las zonas conurbadas.

Se propuso adicionalmente la creación de Conferencias, una para la Procuración de Justicia y otra para la Prevención y Readaptación Social.

La primera de hecho ya existía y agrupa a todos los Procuradores del país, que se reúnen periódicamente para coordinar acciones de cooperación mutua.

A la segunda se incorporaron todos los Secretarios Generales de Gobierno de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Otra necesidad evidente era la participación de los municipios en el SNSP, pero por su elevado número y diferentes características optó por una solución práctica en la que el Consejo Nacional determinará la manera de integrarlos por regiones, características demográficas o incidencias de tipos delictivos.⁸⁶

⁸⁵ *Ídem, Pág. 134*

⁸⁶ *Ídem, Pág. 135.*

Por eso dentro del Sistema Nacional se constituyeron Consejos Locales o Regionales, cuyos resultados, cabe destacar, están en la mayoría todavía por verse.

La iniciativa concibió al SNSP como una entidad jurídica prácticamente inorgánica, que debiera funcionar a través de mecanismos que produzcan lineamientos y políticas para tomar medidas y realizar acciones coordinadas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que tienen tanto la Federación, como las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

Sin embargo, su cabal funcionamiento exige que sea una instancia permanente, que instruya y dé seguimiento a los acuerdos y convenios que se celebren, según la materia y simultáneamente que realice los trabajos previos de preparación técnica de los asuntos que deba conocer el Consejo Nacional.

Por eso se propuso la creación de un Secretario Ejecutivo, que coordinara y administrara los dos principales instrumentos del Sistema, que son la formación profesional de las policías y los registros de información, manteniendo así la funcionalidad permanente del SNSP.⁸⁷

El Secretario Ejecutivo no sustituye, de ninguna manera, las atribuciones de mando que ya tienen las diversas autoridades de seguridad pública; en sus inicios, ni siquiera la coordinación de las diferentes policías federales preventivas (Federal de Caminos y Puertos – hoy fundida en la Policía Federal Preventiva –, Fiscal y Migración). La función del Secretariado se concibió únicamente como de coordinación.

Ese Secretariado Ejecutivo es a la vez el secretario de acuerdos del Consejo Nacional y el secretario instructor para administrar los dos programas ya mencionados de información y formación policial.

Se pensó entonces que el Secretario Ejecutivo fuese designado por el Presidente del Consejo Nacional, que era el Secretario de Gobernación (hoy es el Secretario de Seguridad Pública).⁸⁸

Como ya comentamos, adicionalmente a sus funciones de coordinación, uno de los dos objetivos fundamentales del SNSP es la revalorización y dignificación de las instituciones policiales de todo el país, para que estas formen a sus cuadros bajo los Principios Constitucionales de **legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez**, que lamentablemente siguen sin materializarse en el servicio policial mexicano.

⁸⁷ *Ídem*, Pág. 136.

⁸⁸ *Ídem*, Pág. 137.

Se reconoció que para avanzar hacia el mejoramiento del Estado de Derecho, los elementos de seguridad pública deben respetar permanentemente los derechos humanos, tener interés en el servicio público y auténtica vocación de servir.

Se destacó que la corrupción genera uno de los mayores malestares sociales cuando penetra y lesiona los sistemas de seguridad pública.

Se consideró imprescindible la educación para mejorar la conciencia en la justicia como premisa de conducta, necesaria para la práctica de los valores sociales.

Por ello se incorporó la capacitación y la formación policial como instrumento básico del SNSP, en un esquema de carrera policial obligatoria y permanente, que integrara a todas las instituciones policíacas del país (federal, estatal y municipal), en un marco de coordinación.

Se planteó que esa capacitación, adiestramiento, actualización y especialización debiera ser la base de ascensos y promociones, así como elementos para elevar la eficiencia y calidad de esos servicios.

El texto de la Iniciativa concibe la carrera policial como un servicio permanente de carácter profesional, que permita desarrollar todo un ejercicio de vida por parte de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública en todo el país y que comprenda un conjunto de mecanismos que vayan desarrollando el trabajo de las policías.

Los diferentes cursos teórico-prácticos y la especialización, irán contribuyendo a la formación policial con una misma visión integral, con planes y programas de estudio formales y como créditos escolares de nivel profesional.

Para ello la Iniciativa propuso la creación de academias regionales y nacionales, que sumadas a las existentes en cada entidad federativa, coadyuven al desarrollo de una carrera policial profesional.

El otro objetivo fundamental fue obligación de los tres órdenes de gobierno (Federación, estados y municipios) de suministrar, intercambiar y sistematizar **información** sobre **seguridad pública**.

Para ello se pensó en crear el Registro Nacional de Personal Policial, a fin de tener un control real, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno.⁸⁹

Este instrumento informativo permitiría identificar, estimular o sancionar a los interrogantes de los cuerpos de seguridad pública.

⁸⁹ *Ídem*, Pág. 139.

También se consideró un Registro Nacional de Equipo, para un adecuado control de los recursos materiales asignados al personal policial.

Finalmente, se planteó una base de datos para una Estadística Nacional sobre seguridad pública, que identificará, sistematizará y evaluará los datos y cifras relevantes en la materia.

Esta información debiera tener rubros sobre seguridad preventiva; procuración y administración de justicia; sistemas de prisión preventiva; de ejecución de sentencias y tratamiento de menores infractores, así como factores asociados a la problemática de seguridad pública, que servirían para apoyar conclusiones y decisiones sobre políticas y programas pertinentes.

La inclusión de reglas generales sobre la información tuvo por objeto establecer condiciones para que el acceso a la misma fuese posible mediante mecanismos modernos, ágiles y veraces, respetando la garantía de seguridad jurídica y la necesaria confidencialidad.

La Iniciativa también otorgó importancia a la definición de las fórmulas jurídicas que servirían como mecanismo para que el SNSP, en sus diferentes niveles de coordinación, conociera de los asuntos que le corresponden, ejecutara sus funciones y tomara las determinaciones procedentes.

El Consejo Nacional, los regionales y estatales fueron concebidos como instancias colegiadas de coparticipación representativa de los diferentes órganos de autoridad en el país.

Ahora bien, los asuntos y materias a tratar y las resoluciones consecuentes deberían tomarse posprocedimientos diferentes, tomando en cuenta el ámbito de competencia de las entidades federativas y los municipios, instrumentando en su caso, convenios generales o específicos, a través de los cuales las partes involucradas asumieran voluntariamente compromisos.

Pero si por alguna razón, esos efectos jurídicos no se produjeran, el SNSP, con su progresivo desarrollo, deberá ir planteando las adecuaciones y modificaciones pertinentes. Lo anterior, aseguraría el irrestricto respeto a los principios de Federalismo mexicano y al orden jurídico positivo, pero permitiría contar con fórmulas jurídicas para el avance y desarrollo del SNSP.⁹⁰

⁹⁰ *Ídem*, Pág. 141

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

4. NUESTRA REALIDAD POLICIAL

México, fue una nación que por muchos años se caracterizó por ser la mas gobernable de América Latina, pero ahora todo esto ha cambiado, tal vez a causa de la inviabilidad del proyecto y modelo económico y de la misma crisis intrínseca es ahora un país cuya estabilidad interna ya no puede seguir sustentada en el esquema de seguridad pública tradicional, porque parece ser que la Reforma Constitucional en materia penal, no ha operado el tan esperado cambio, de tal suerte que siguen teniendo vigencia el mismo.

La percepción ciudadana observa a un Estado que ha sido rebasado, a un Estado que ha sido vulnerado, que es frágil, que ha fallado en materia de seguridad pública. De tal manera que no sabemos si es posible establecer los límites entre el estado y la delincuencia, o estamos en presencia de ese infraestado del que habla Ferrijoli. El Estado, esta en peligro de convertirse en fallido. Este concepto se ha utilizado para analizar países en los que no funciona nada, la ley es inexistente, -porque no se aplica- las organizaciones delictivas dominan y gobiernan. En nuestro país existen múltiples áreas que funcionan pero otras que no, como el caso de las encargadas de proveer seguridad pública.

México ocupa el primer lugar en el número de secuestros a escala mundial, según lo afirmo Marianne Moor, de la Organización no Gubernamental IKP Pax Christi, estudio divulgado en Colombia; "...la investigación revela que en 2007 se registraron en México siete mil secuestros, y que esta cifra solo es parte del número real. "...después de México la clasificación de los diez países con mayor número de secuestros en el mundo la completa en su orden Irak, India, Sudáfrica, Brasil, Pakistan, Ecuador, Venezuela, Colombia y Bangladesh...".

Otro dato significativo es el hecho de que la violencia generada por el crimen organizado y el narcotráfico en México alcanzo niveles record en el año de 2008, con 5,630 muertos, lo que supone un incremento del 110.6% respecto del año 2007 con 2,673 muertes. Según datos proporcionados por el periódico El Universal, que lleva un recuento diario, de igual manera informa que en el año 2008 costo la vida a 429 policías y 20 militares.

La impunidad es el resultado de no hacer efectiva la ley. La impunidad es lisa y llanamente la ausencia de castigo a una conducta que lo merece. Esta figura exige cuando menos tres supuestos; la existencia de un código para identificar las conductas que deben castigarse; la existencia de un sujeto que actué en contra de ese código; y la existencia de una autoridad incapaz de imponer el castigo al infractor. Un norma quebrantada, un sujeto consiente y una autoridad incompetente. Hoy nos damos cuenta porque tenemos una delincuencia mas violenta. Necesitamos reconstruir los códigos, identificar a quienes los vulneran y garantizar que su conducta sea efectivamente castigada, para evitar que la impunidad se convierta en un sistema.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Lo cierto es que no estamos tan lejos de ese desenlace. Si ayer tuvimos que cambiar la orientación del Estado Mexicano, hoy es necesario reconstruirlo. El Estado es el lugar de todos como organización de convivencia, la que hoy se destruye día a día.

Nos damos cuenta que impunidad y corrupción no son las causas, sino los efectos de la ineficiencia del Estado en proveer seguridad pública. La respuesta gubernamental al panorama descrito ha sido el modelo incremental, como lo llama José Luis Piñeyro, cuando refiere que a mayor delincuencia, mayor presupuesto; para contar con mas policías, mejor equipo y armamento y agentes con sueldos e instalaciones decorosos, cuando lo que se requiere es que sean mejores pero en el plano operativo; "... según el calculo de Pedro Peñaloza, de 1994 a 2007 se ha gastado la escandalosa cantidad de 94,300 noventa y cuatro mil trescientos millones de ¡Dólares! Para combatir la delincuencia sin que esto haya significado una disminución sustancial del índice delictivo (La Jornada 24/IX/08.) la propuesta del Presidente Calderón para el 2009 contempla un aumento de 20 mil 700 millones de pesos para seguridad pública, de un total de 102 mil millones, esto, en detrimento del gasto para educación y seguridad social. La secretaria de Seguridad Publica Federal recibirá el mayor aumento: pasará de 20 mil 700 millones en 2008 a 31 mil millones en 2009...".

El Secretario de Seguridad Pública Federal, en la pasada comparecencia legislativa, ante las críticas sobre la situación de la inseguridad sólo atinó a decir "hay un rezago histórico en las policías. Tenemos un deterioro estructural de años en la parte del perfil del policía. Esto nos obliga a cambiar lo que hoy tenemos de fáctico y discrecional, en lo que el ingreso se limita solo a una evaluación que es referencial y no obligatoria en todo el país".

Podemos decir, que lo histórico estructural es la pobreza, el desempleo, el analfabetismo, los minisalarios, el desastre ambiental, la corrupción y la impunidad que reproduce de forma ampliada un sistema económico que genera inseguridad estructural. Grave error priorizar la seguridad pública en detrimento de la seguridad social, laboral, educativa y ambiental.

Salvador García Soto, en un artículo que denomino "AFI rotundo fracaso", nos dice; el mismo genio que la creo y la dirigió cinco de sus siete años de existencia, decide desaparecerla. "...en solo siete años la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), paso de ser la policía moderna y científica que el país esperaba a un cuerpo indeseable, corrompido e ineficiente que será disuelto. Sus agentes muchos formados en el extranjero y en cuya preparación el país invirtió millones del presupuesto, serán fusionados y reintegrados a la Policía Federal Preventiva. El fracaso de la AFI, uno más a la larga lista de proyectos gubernamentales fallidos, confirma que improvisación y ocurrencias dominan hace tiempo las acciones y políticas en materia de seguridad pública. Y explican entonces porque estamos sumidos en la peor crisis de inseguridad y violencia de los últimos tiempos y porque los

delincuentes –narcos, secuestradores, asaltantes, traficantes de personas- se enseñorean por toda la República y sienten que ellos son los que mandan...”

“...creada en 2001 para sustituir a la extinta Policía Judicial Federal la AFI se presento en el sexenio de Fox como la gran solución a la corrupción, ineficacia e infiltración del crimen en la policía federal investigadora. El cambio de sexenio o de Secretario, se entendería que nuevos funcionarios llegaran a Reinventar con sus geniales ideas –como ha ocurrido históricamente-, las políticas, organismos e instituciones públicas. Pero aquí el mismo genio que creó en AFI, y que la dirigió cinco de sus siete años de existencia, es el mismo que hoy decide desaparecerla. Genaro García Luna, acepta así su propio fracaso y deja muchas interrogantes, Como explica que en tan poco tiempo un cuerpo creado supuestamente con los mas estrictos controles en sus integrantes hoy tenga que desaparecer por desprestigio y corruptelas bien documentadas de algunos de sus integrantes...Si la AFI no cumplió sus objetivos y se corrompió en el camino, junto con el proyecto de disolverla y fusionarla, tendría que estar la renuncia y la lista de las responsabilidades del funcionario que se gasto cientos de millones de pesos en crear una agencia que fracaso de manera tan estrepitosa.”

Tal vez entre los factores de dicha descomposición, uno haya sido la carencia de instrumentos de evaluación del desempeño policial técnicamente validos, es decir de un sistema practico y confiable, que nos haya permitido detectar; la valoración ética del servicio, los conflictos frente al valor y el respeto a los derechos humanos, el espíritu de cuerpo basado en la solidaridad, la relación con su comunidad, con el ciudadano, y también la del reconocimiento social a la función policial. En efecto, el programa nacional de seguridad pública de 1995-2000 se señalan entre los principales problemas en materia de seguridad pública; la inestabilidad laboral que no permite la racionalización de los recursos en el mediano y largo plazo, escasa remuneración salarial, desproporción en la tasa de policía por habitante, ingreso de expolicías en el mercado de trabajo criminal, carencia de sistemas de coordinación adecuados. Aún más, en problema de la escolarización, el 55.6% de los policías se encontraba en el rango sin Instrucción, primaria incompleta y primaria completa, EL 24% nivel de secundaria incompleta y completa; es decir, ni siquiera un policía preventivo de cada cien rebasaba la educación media superior. Situación que no ha cambiado mucho a pesar de las Academias de Policía, prueba de ello, es que la misma Secretaría de Gobernación ha informado que el 80% de las mismas a lo largo del país presentan programas obsoletos.

En efecto, los Institutos o academias de formación policial, no manejan una formación integral pues si analizamos el tiempo de los cursos y su contenido, podemos advertir que se trata de meros cursos de inducción y esto con un enfoque de lo que el director en turno conforme su criterio considera que es la función policial. Hemos propuesto con antelación - 1995 Estado de Derecho y Sociedad, artículo publicado en los medios de comunicación Local- que los planes de estudio se definan, diseñen en impartan en las Instituciones de Educación Superior del País, porque combatir el fenómeno del delito en sus múltiples manifestaciones es

una labor compleja que implica la necesidad de un conocimiento amplio de una gran variedad y cantidad de materias que serían el sustento de la Licenciatura en Ciencia Policial. Será hasta entonces cuando podamos hablar de la Policía Científica, porque el policía de nuestro tiempo debe de cumplir con una función tan importante, como la del abogado, el médico, el ingeniero, etc.

Es difícil escapar de la desilusión con todo lo hasta aquí investigado, y hemos podido advertir que los políticos y los que han pretendido tener la calidad de profesionales en materia de seguridad pública, solo nos han mostrado que tienen una perspectiva muy corta, diría mejor, bastante corta, sobre la sustancia de la cuestión de la inseguridad, que definitivamente escapa de sus habilidades. Los profesionales de la política han mostrado una escasa habilidad, porque como dice Massimo Pavarini, "...no saben como jugar este partido... Han sido ya tantas las ocasiones perdidas, por tanto, ...el balón al centro y permitir que juegue quien solo puede realmente jugar...".

4.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

***Sociedad Civil a la Lucha contra la Inseguridad.
"Limpiara las cifras oficiales sobre la delincuencia"
Empresarios y Universidades crean ICESI
Analizara y presentara propuestas anticrimen.***

Fernando Ramírez de Aguilar El Financiero Martes 14 de mayo de 2002 Pág. 38.

"Como la Sociedad Mexicana ha recibido información sesgada, insuficiente y sin rigor metodológico en materia de inseguridad, lo que ha propiciado una percepción imprecisa sobre la magnitud y tendencias del fenómeno delictivo, con el patrocinio de dos importantes universidades del país y organismos del Sector Privado se unieron para constituir una asociación civil que estudiará el asunto."

"Con el Patrocinio de la UNAM, Instituto Tecnológico de Monterrey, Consejo Coordinador Empresarial, COPARMEX y la Revista Este País, ayer quedó formalmente constituido el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad ICESI, el cual será el responsable de cuantificar las cifras reales de la Criminalidad en México y plantear ante las autoridades de los tres niveles de gobierno propuestas para solucionar este problema"

"El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM Juan Ramón de La Fuente, destaco que además de la corrupción y la falta de empleo, la inseguridad pública es uno de los problemas que más aquejan a los mexicanos...las continuas expresiones de violencia, impunidad y la falta de credibilidad en los mecanismos de procuración de justicia hacen necesario que la sociedad asuma un papel más participativo y comprometido para atender el asunto."

Es importante destacar que los centros de enseñanza superior se sumen al esfuerzo social para que se realicen estudios con rigor intelectual, imparciales y con credibilidad que puedan contribuir e incidir favorablemente en los problemas de inseguridad que prevalecen en el país.

La función del ICESI es generar información estratégica e investigaciones rigurosas para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad.

Antes de las cifras oficiales, surgió la Cifra Negra.

La delincuencia y la Criminalidad, a pesar de los esfuerzos gubernamentales han crecido de manera importante y como las autoridades carecen de mecanismos y herramientas que permitan cuantificar las cifras reales de la criminalidad en México, surgió así el concepto de "Cifra Negra". Académicos, Criminólogos y Empresas encuestadoras, sostienen que por cada delito que denuncia un ciudadano ante una Agencia del Ministerio Público, otros cinco no lo hacen, porque consideran una pérdida de tiempo acudir a la presentación de la denuncia.

Este concepto es lo que se conoce como la "cifra negra", es decir, la aproximación de los delitos que no se denuncian.

Requerimos de un centro de control para el manejo de toda la información que fluye a través de las denuncias y querellas que se presentan ante el Ministerio Público, para recabar las cifras reales de los delitos, con estadísticas fidedignas, verídicas y objetivas que nos permitan analizar las tendencias de la delincuencia en todo el país.

Ante la falta de una estadística nacional confiable, la insensibilidad e incapacidad mostrada por las autoridades de los tres niveles de gobierno para frenar la creciente inseguridad pública, es la razón por la cual surgen organismos no gubernamentales para cubrir los grandes vacíos que existen en la materia.

POLICIAS ACTIVOS NO REACTIVOS

Académicos e investigadores del ITAM, UNAM, UAM y UIA, coinciden en señalar que el problema de las policías preventivas Mexicanas, es que desde su origen son reactivas no activas. Criminólogos como Rafael Ruiz Harrel sostienen que debe revertirse la costumbre de tener de tener policías preventivos que reaccionan cuando ya se cometió el ilícito en lugar de evitarlo.

Los investigadores Miguel Sarré, Tomas Meneses Reynaga, Guillermo Garduño, Elisur Arteaga Nava, José Manuel Lomelí Pérez y Sergio Aguayo Quezada, entre otros coincidieron en que para fortalecer la estructura de la seguridad, las policías deben dar un salto cualitativo más que cuantitativo, fundamentalmente en materia de prevención.

A grosso modo explican algunos de los factores que pudieron originar la ineficiencia de las policías –preventiva e investigadora-

1. exceso de carga de trabajo
2. La insuficiente capacitación que no ha permitido que se auxilien de métodos científicos y de tecnología de punta para el tratamiento de los asuntos que tienen bajo su responsabilidad
3. Esta íntimamente ligado con la incertidumbre jurídica y laboral con que desempeñan su trabajo
4. el exceso de horas de trabajo

En consecuencia, la sociedad ha perdido el respeto, confianza y estima por lo que muchas veces no quiere colaborar con ellos por su falta de solidaridad. Aunado a ello, fenómenos de corrupción, los límites entre ellos y los delincuentes son cada vez más estrechos hacen que esa confianza no crezca y si, en cambio cada día se desvanezca.

Respecto del primer caso, por el número de policías que existen en México, podemos decir –calcular que de investigación es uno por cada 1,500 personas con una carga de trabajo de más de 150 investigaciones por año, y 50 ordenes de aprehensión, 200 citatorios, etc., en materia de prevención es uno por cada 600 personas-. Por lo tanto es insuficiente el número de policías, igual a más cantidad de horas trabajo.

COMENTARIO; Respecto de su capacitación en una entrevista al Heraldo de Aguascalientes publicado en 19 de agosto de 2001, manifesté; “La deficiente escolaridad impide una capacitación policial adecuada, la estructura escolar, Salarial y laboral de la policía, no corresponde a la exigencia constitucional, social, profesional y funcional mínimas para una sociedad como la nuestra, por ello es que hay una distorsión de tipo estructural en el modelo de seguridad pública en nuestro país.

También mencione que el nivel de capacitación de las corporaciones policiales, es deficiente, pues la escolarización y profesionalización policial es una política reciente y que de las instituciones de capacitación que existen en el país, la duración nacional promedio del curso básico es de 4.5 meses frente a 21 en Europa –pero además en Europa es solo para dar énfasis a la actividad a la que se va a dedicar el policía-.

Solo en 17 academias de policía establecen un mínimo de escolaridad, lo que quiere decir que hasta recientemente no se pedía requisito alguno, y tampoco existen centros especializados en la formación de personal docente para policías.

Ha sido la acumulación de un largo proceso histórico donde no existieron estándares mínimos de calidad y control en la gestión de los recursos, lo que ha contribuido a la descomposición estructural interna de las corporaciones policiales.

Por esa misma razón es por la que hay una enorme desproporción en la tasa de policía por habitante y esa es la explicación de porque es tan alto el ingreso de expolicías al mercado de trabajo criminal.

Han contribuido a esa descomposición la carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía, la expansión de la corrupción en todos los niveles, improvisación e insuficiencia en la capacitación, todo lo cual se ha traducido en ineficiencia.

A nivel nacional no ha habido criterios adecuados en la asignación de salarios para los policías y en lo general es escasa la remuneración económica que se les proporciona, además de que hay una gran inestabilidad laboral que no permite la racionalización de los recursos en el mediano y largo plazos.

Por otra parte, la mayor parte de los policías en México, aproximadamente el 55% no tiene ni siquiera instrucción primaria o tienen primaria incompleta, solo el 24.7% iniciaron o terminaron la secundaria, y el 13% cuenta con preparatoria terminada.

EL HERALDO DE AGUASCALIENTE, AGS., MARTES 9 DE DICIEMBRE DEL 2008

SALDRÀ EL 80% DE POLICÍAS

Purga a nivel nacional, no dejará pasar a miles

Sólo el 20% de los 375 mil elementos podrá aprobar los exámenes: Cámara

NAUCALPAN, México, 8 de Diciembre (EL UNIVERSAL).- Con la purga que están viviendo las corporaciones policíacas del país, “nos quedaremos con 20% de los 375 mil policías” que existen en la República, pues 80% no están pasando los controles de confianza, que incluyen exámenes antidoping, psicológicos, de entorno social y de capacidades físicas.

Así lo dijo el Secretario de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, Edgar Olvera Higuera, al señalar la importancia de la aprobación por mayoría de la Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que forma parte de los compromisos firmados en el Acuerdo Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad.

En el país existen 152 mil policías municipales, 203 mil estatales, 79 mil del Distrito Federal, 97 mil preventivos estatales, 4 mil de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 22 mil judiciales, 20 mil de la PFP, lo que da un total de 375 mil elementos; de los cuales “más de la mitad se están yendo y el resto hacen maletas al no pasar los controles de confianza” que marca como obligatorios la nueva legislación en materia de Seguridad, indicó el legislador.

La nueva legislación contempla además mejorar las condiciones económicas y laborales de los policías, pues lamentablemente en México hay policías que ganan mil, tres mil

y la mayoría apenas llega a los siete mil pesos; por lo que un proyecto es homologar los ingresos de estos servidores a por lo menos 10 mil pesos al mes, afirmó Olvera Higuera.

Es lamentable que actualmente los policías para completar su ingreso, se dediquen a dar “masajes, a ser taxistas y comerciantes durante sus descansos”, aseveró Edgar Olvera.

En todo el país, estados, municipios y federación tendrán la obligación de cumplir con las mismas reglas para la contratación de policías, tanto en cuestión de capacidades físicas, aptitudes, actitudes, salario, prestaciones sociales, capacitación y equipamiento, para volver a contar con corporaciones eficientes.

EL HERALDO. Aguascalientes, Ags., Martes 9 de Diciembre del 2008

EDITORIAL

ALBERTO AZIZ NASSIF

INSTITUCIONES DERRUIDAS

Las malas noticias no terminan, todos los días aparece un nuevo hallazgo que pone a temblar al país. Hace unos días nos enteramos de que la mitad de los policías se ubican en una categoría de incompetentes, no confiables y no sirven para realizar sus tareas. Después llegó otro dato más preocupante, porque al final de cuentas los policías no gozan de mucha credibilidad; más bien está en el sótano de la confianza.

Pero cuando el propio Ejército indica que su poder se encuentra en peligro de “degradación” y que en unos años esa situación puede ser irreversible, sin duda estamos ante un problema muy grave para la gobernabilidad. Además, hay 150 mil desertores en los últimos ocho años, muchos de ellos convertidos en sicarios. Con ese tipo de instituciones el actual gobierno enfrenta la peor batalla que se ha librado en contra del crimen organizado.

Dentro de las instituciones que tienen más baja credibilidad se encuentra la policía, para cerrar la brecha de la percepción ciudadana y los estudios oficiales, porque la descalificación no la hizo la oposición o un grupo radical de ciudadanos, sino fue una evolución del propio gobierno.

Según la medición de Consulta Mitofsky (octubre, 2008), existe un bloque de instituciones que tienen baja confianza ciudadana: senadores, sindicatos, policía, diputados y partidos, prácticamente todos por debajo de seis puntos; en el bloque intermedio se encuentran el IFE, la SCJN, la Presidencia, empresarios y bancos; y la parte de mayor confianza están las universidades, la Iglesia, el Ejército y los medios.

En estos tres bloques se fragmenta la percepción ciudadana del eje confianza-desconfianza. Llama la atención que de un año a la fecha el Ejército bajó ligeramente su calificación de 8 a 7.8 en esta misma medición. En suma, buena parte de los actores de la

política formal, la representación democrática del país, si es que así puede denominarse, los partidos y las dos cámaras del Congreso, están reprobados en materia de confianza. En cualquier sentido, resulta complicado que una democracia funcione con estos actores tan mal apreciados por la ciudadanía.

Con estos antecedentes podemos entender de mejor forma la evaluación del Informe 2008 que presentó recientemente Latinobarómetro, medición que se hace en 18 países de América Latina.

Se pueden resaltar algunas de las cifras particularmente preocupantes, por ejemplo, el crecimiento de una actitud de hartazgo o incluso de desesperación frente a las falsas promesas de una democracia que no ofrece resultados.

4.2 IMPROVISACIÓN, CAOS Y DESASTRE.

El Proyecto de crear un solo cuerpo federal de policía en todo el país es en este momento una decisión equivocada, pues a juicio de los expertos concentraría en un solo organismo los vicios de corrupción, protección al narcotráfico y filtraciones informativas de parte de quienes las integran. La heterogeneidad de las dependencias que se fusionen implicaría una falta de unidad e identidad hasta en operativos y labores de inteligencia.⁹¹

En efecto con muchas reservas y severas advertencias es vista la propuesta del gobierno federal de crear el Cuerpo Federal de Policía, el cual fusionaría cuatro corporaciones Agencia Federal de Investigaciones –AFI-, Policía Federal Preventiva -PFP.- Policía Federal de Caminos -PFC.- y Aduanal, que afirman los especialistas, están marcadas por la corrupción, la protección al narcotráfico y las filtraciones informativas, además de que carecen de controles y no han sido sometidas a una depuración para sanearlas.

El Discurso oficial es, que si se puede, que en este momento están tratando de conformarlo, a pesar de comprobar día con día las advertencias de que han sido objeto, y de lo que los medios de comunicación informan sobre detenciones de altos mandos de las diferentes corporaciones policiales por la protección que brindan a la delincuencia – común y organizada - los expertos en la materia, señalan que esto implica un grave riesgo, por la excesiva concentración de poder en un solo mando y, al mismo tiempo, como un instrumento para controlar y administrar el narcotráfico de drogas, no para combatirlo.

En efecto, ese cuerpo de policía “unificado” ha sido infiltrado por la delincuencia, como ya ha quedado más que demostrado con la Agencia Federal de Investigaciones y la Policía

⁹¹ Ricardo Ravelo, *Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis*, número 1577, 21 de enero de 2007, México.

Federal Preventiva, por lo que no podemos poner en riesgo nuestra seguridad y que el exceso de poder se utilice con fines ajenos a la Seguridad del País.⁹²

“...Fusionar a toda la policía federal no es la solución del problema, la delincuencia, la criminalidad y la violencia no son problemas de policía, sino de todo el conjunto, es decir, Ministerio Público, Jueces, Carcelario, los otros elementos del sistema...”. Ernesto Mendieta, Ex Fiscal de la P. G. R.

Presentada a principios del sexenio ante el Congreso de la Unión como la panacea para abatir el crimen organizado y frenar la corrupción policiaca la reforma al sistema nacional de seguridad pública, que entre otros proyectos incluye la unificación de todas las policías del país, en efecto ha sido un proyecto muy cuestionado “...**solo en países africanos prevalece este modelo, que en Italia, Francia, Alemania, e incluso en Colombia y el Salvador, es visto como de los más atrasados del mundo...**” Edgardo Buscaglia, Investigador del instituto tecnológico, Autónomo de México.⁹³

“...Mientras los cárteles de la droga asesinan impunemente y se diversifican en el secuestro, y la extorsión, el Gabinete de Seguridad del Gobierno Federal sigue improvisando; Cambia jefes policiacos a capricho, unifica corporaciones sin plan alguno, y, sobre todo, promueve la reforma al sistema nacional de Seguridad Pública –que pospuso para darle prioridad a la energética- sin depurar las corporaciones federales, hoy conocidas por su corrupción e ineficiencia. ...”. Ricardo Ravelo.⁹⁴

Estos breves comentarios nos llevan a la necesaria reflexión de reiterar nuestra opinión en el sentido de que nos quedamos cortos con la Reforma Constitucional en Materia Penal, pero sobre todo en el alcance de nuestra pretensión en materia de Seguridad Ciudadana, que como bien dice el Maestro Sergio García Ramírez, “...**La expresión evoca otros empeños de Reforma Estructural que han quedado a la vera del camino: Hacendarla, Energética, Laboral, por ejemplo, en el presente caso,**...” y continua señalando;

“conviene pues concentrar el examen en las disposiciones constitucionales, analizando lo que estas implican con respecto a las normas vigentes y lo que pudieran significar conforme a su proyección razonablemente fundada, para la justicia penal del futuro. Sobra decir que el sistema penal es **la manifestación mas delicada y elocuente del encuentro entre el poder**

⁹² José Luis Piñeyro, Investigador UAM- Azcapotzalco. *Semanario de información y Análisis*, Número 1577, 21 de enero de 2007, México, Pág. 31.

⁹³ Edgardo Buscaglia, Investigador ITAM, *Proceso, Seminario de Investigación y Análisis*, Número 1659, Pág. 2117 de agosto de 2008. México.

⁹⁴ Ricardo Ravelo *Idem* Pág. 21

público y los ciudadanos sean para preservar, sea para afectar los bienes fundamentales de aquellos. De ahí la relevancia de dicho sistema desde la perspectiva de la tutela de los derechos humanos y, no menos, de la preservación, defensa desarrollo de la democracia.”

“La magnitud de la cifra negra de la criminalidad y carga el acento en la impunidad prevaleciente, que se quiere desterrar o cuando menos reducir. Ahora bien, no faltan motivos y razones al observador que cuestiona los esfuerzos en materia de seguridad pública y procuración e impartición de justicia. Las Reformas Constitucionales no han llegado tan lejos como se pretendía por lo que hace a su impacto real en prevención y persecución de delito. Nuevamente se ha desacreditado la tenaz ilusión de que los cambios normativos logran por sí mismos transformaciones profundas en el sistema al que se destinan. El olvido de que la Reforma debe ser “integral” –además de estructural- Ha determinado el panorama que ahora señala el Ejecutivo y que la opinión pública conoce y lamenta. “. ⁹⁵ Esta es la misma historia que se repite.

De las anteriores opiniones se advierte la urgente necesidad de nueva cuenta por llamarle del mismo modo, redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las autoridades en materia de Seguridad pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Penitenciaria, para dar respuesta pronta al reclamo social de lograr un sistema de justicia penal eficaz y eficiente. El reclamo de corrección no solo proviene del ámbito nacional, sino también de la Organización de las Naciones Unidas, que han producido diagnósticos críticos entre los que destacan las deficiencias del Sistema de Justicia Penal.

La Reforma Constitucional se pretendió encaminar a la consolidación de una Seguridad Pública con alcance nacional que sugiere nuevos textos constitucionales que permiten nuevos programas y acciones específicas. Es ostensible la preocupación por afirmar los elementos de un sistema nacional -en el que han menudeado las frustraciones; los resultados no corresponden a la movilización de recursos políticos y económicos- y al mismo tiempo preservar las facultades de los diversos órdenes de gobierno. Las adiciones a los artículos 21 y 73 de la Constitución fue colmar los vacíos; en el primero de los citados señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe estar “**sustentado en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones de instituciones que lo conformen**”. Se entiende que el Sistema no ha conseguido ese “sustento” y por ello se requiere reclamar desde el pináculo de la constitución.

En la fracción XXIII del artículo 73 trata de cubrir otro vacío; Las Leyes que establecen las bases de coordinación en materia de Seguridad Pública deberán de contemplar “especialmente atribuciones para la organización y funcionamiento del Sistema”. La inclusión

⁹⁵ Sergio García Ramírez, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LXX No. 3.*

de esta advertencia y el énfasis que implica no parecerían técnicamente necesarios, aunque probablemente lo sean desde una perspectiva política. Al final de la fracción se aclara, para remontar suspicacias y objeciones; “sin perjuicio de las facultades legales de cada orden de gobierno” Cuando se alude a las “facultades legales”, seguramente que se quiere decir atribuciones constitucionales.

Lo insuficiente, inadecuada e incoherente que resulta la reforma en cuestión, propicia que dentro de ese marco no es posible fincar el principio del cambio que se busca, para hacer efectiva la ley, y en este caso me refiero al medio material que constituye el factor humano llamado policía, pues se reconoce su endeble base ética-moral, y su deficiente formación policial, -ni siquiera me atrevo a decir, profesional-, porque este vacío es uno de los cuales ha permitido la filtración delictiva en las corporaciones policiales, esta practica se ha perpetuado y consentido por la propia autoridad, a pesar de los resultados conocidos y expuestos sobre el elevado porcentaje de los elementos detectados que no han pasado los controles de confianza, y que finalmente se traduce en una incongruencia, porque si estos han pasado por un proceso de selección iniciado en los llamados Institutos de Formación Profesional donde son preparados, en promedio durante cuatro meses, durante los cuales son becados, con el elevado costo económico que esto implica, para luego, no pasar los controles de confianza y una vez que esto ocurre, una parte de estos elementos se integra a las organizaciones delictivas, es decir, es el mismo gobierno quien subsidia la formación de quienes luego violentaran el orden y la paz públicos.

Se ha reconocido públicamente por parte del Gobierno Federal, que las organizaciones criminales han llegado al grado de que sus estructuras de poder se manejen bajo una disciplina y táctica, que están equipadas para choques armados no solo contra sus enemigos de otras organizaciones y contra la policial, sino para enfrentar a las fuerzas especiales del mismo ejército. Tienen sus propios cuadros de inteligencia e infiltración, se mueven y tienen células como se les ha denominado, por todo el país.

“Diseñan sus propios uniformes, tienen rangos, jerarquías y algunos grupos hasta formación ideológica. Manejan sistemas de comunicación y códigos para sus operativos, son temidos porque actúan con crueldad inusitada, son los ejércitos del narcotráfico. **Las filas de estos grupos se nutren del reclutamiento de ex militares, ex policías y ex convictos, pero también de oficiales en activo...**”. Informes de la Procuraduría General de la República a los que tuvo acceso el periódico el Universal,

En efecto las organizaciones dedicadas al narcotráfico han constituido sus propios ejércitos, el poder de fuego de cada grupo habla de su peligrosidad, en su más reciente informe sobre aseguramientos y tráfico de armas la PGR detalló que de diciembre de 2006 a agosto de 2008, se aseguraron en México 20,082 armas, en su mayoría fusiles de asalto, y más de un millón de cartuchos y municiones, es decir, todo un arsenal como para enfrentar a un ejército

regular, pero lo más grave es que dentro de ese arsenal, se hayan encontrado armamento utilizado en Irak, Afganistán, y otras partes del mundo, con lo que también nos damos cuenta del enorme poder económico que manejan para la obtención del mismo.

Empero, semejante preocupación no debiera llevar, en modo alguno, a optar a todo trance por soluciones arbitrarias o autoritarias. El fin plausible que se pretende alcanzar no justifica el empleo de cualesquiera medios para obtenerlo, algunos de ellos tienen mala desembocadura; la sociedad podría dolerse mañana de los procedimientos que tolere hoy.

4.3 RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANO

Con demasiada frecuencia se pretenden explicar los abusos policiacos como si fueran fenómenos aislados social y políticamente, anomalías localizadas exclusivamente dentro del ámbito policial, como si la policía fuera un ente autónomo, al margen de las sociedades; además no puede soslayarse otra relación entre la estructura y funcionamiento de los cuerpos policiales y el sistema político de corte autoritario, prevaleciente pero no erradicado del todo en México.

La falta absoluta de controles externos sobre la policía, el ejercicio patrimonialista de los cargos, la falta de institucionalización de las corporaciones policiales, permitieron que la policía con la aquiescencia de la clase política, acumulara cuotas y espacios de poder, con un amplio margen de acción, puesto que una policía corrupta es más controlable y útil en el mediano plazo, y a la postre como lo demuestra la experiencia mexicana es más manejable.

En una encuesta nacional aplicada por la Universidad Autónoma de México de 1996, sobre una muestra de 3,415 individuos, solo el 36% opinó que la ley debería ser obedecida siempre, y otro 29% opinó que puede ser desobedecida si se le considera injusta. En esta cultura de ilegalidad la policía encuentra resistencia y rechazo.

La mordida es otra manifestación de la ambigua relación del mexicano con la policía. Salvo el caso extremo de simple extorsión siempre hay un grado considerable de participación, de tal suerte podemos concluir: "el clima de desconfianza que existe en México hacia todo lo relacionado con el aparato policiaco ha fomentado también el surgimiento de actitudes no siempre honestas de particulares. En cualquier denuncia de un particular contra un policía, nadie cree a priori en la inocencia de este y considera que la acusación es fundada..."

La corrupción tiene que ver fundamentalmente con bajos sueldos, con una capacitación deficiente, con una sociedad cómplice y sociedad proclive a utilizar el aparato de justicia para fines privados; tiene que ver con unos mecanismos de sanciones y estímulos deficientes, poco transparentes y excesivamente personalizados en la decisión de su asignación. La ley no es respetada porque no se reconoce en ella al instrumento ordenador de las relaciones.

MARTÍNEZ DE MUNGUÍA, derivado de sus investigaciones sobre la policía mexicana ha arribado a las siguientes conclusiones:

1. La policía ha ido ganando una indebida autonomía con escaso control político sobre ella.
2. La autonomía indebida se expresa en la capacidad para crear mecanismos piramidales de corrupción interna.
3. Mediante los ayudantes o madrinas se reconoce la existencia de una policía paralela.
4. Lealtad al servicio ha sido sustituida por complicidades que sustentan la impunidad de los agentes.
5. Hay, en consecuencia, incentivos institucionales para la profesionalización.
6. La tortura es el instrumento más utilizado de investigación.
7. La ausencia de profesionalización y de controles efectivos explica que no exista conciencia del servicio público.
8. La falta de control vertical y centralizado de las acciones de policía hace sumamente improbable su participación en una estrategia de represión política planificada. Facilita más bien, el que miembros de las diversas corporaciones sean utilizados, de manera ocasional e incontrolada en los conflictos políticos locales.

4.4 REORIENTAR LA RELACIÓN DE POLICÍA Y SOCIEDAD

JEAN LOUIS LAUBET DEL BAYLE afirma que las relaciones policía-ciudadanía constituyen un sistema complejo de interacciones en el que los elementos se influyen uno al otro en un proceso de causalidad circular, por lo que todos ellos son, simultánea o sucesivamente, causa o consecuencia. Uno de estos elementos lo constituye la conducta policial.

Entre los factores que contribuyen a determinar dicho comportamiento, la formación juega un papel particularmente importante. La formación que el policía recibe al ingresar en la institución policial representa una etapa capital de **la socialización profesional**, es decir, del proceso mediante el cual el policía realiza el aprendizaje de las maneras de pensar, de sentir y de actuar que garanticen las prácticas cotidianas del grupo al que pertenecerá en adelante y al que será llevado, más o menos conscientemente, a referirse durante su vida profesional. Si se sabe que la formación no es sino una etapa de este proceso, se sabe también que es una

etapa crucial, puesto que ella marca para cada policía el paso entre el mundo no policial al mundo que, en adelante, será el suyo, por lo que esta iniciación gravitará sobre su comportamiento ulterior aun si la experiencia profesional y la relación con otros policías vendrán más tarde a combinarse con estas orientaciones iniciales.

En la formación policial, el contenido de las materias es esencialmente técnico, con una masiva preponderancia de elementos jurídicos. En contraste, resultan exiguas las referencias sobre las relaciones entre la policía y la ciudadanía. Por ende, es posible constatar como en la mayoría de los manuales de formación no se otorga el peso debido a este tema central. En el caso mexicano, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, al planear los Manuales de Capacitación de la Policía Judicial Federal dedicó tres de ellos específicamente a esos temas: la protección de los Derechos Humanos; La Policía Judicial ante la comunidad, y las garantías individuales. Además, en el Módulo de Inducción a la debida Conducta Policial; la tesis central es que los policías son ciudadanos al servicio de sus conciudadanos, por que la comunidad no puede considerarse como fuente potencial de problemas o de violaciones a la norma jurídica, es decir, no puede enfocarse a la ciudadanía como potencialmente delincuente.

Sin embargo, debe reconocerse que en la mayor parte de los desarrollos docentes de formación policial ello es así. Por eso, el Instituto Nacional de Ciencias Penales propuso, en 1991, cambiar el equilibrio de los factores de este tema, de modo tal que en la labor de investigación del delito, el policía considere a la ciudadanía menos como obstáculo que como auxilio y más como un conjunto de personas ofendidas por el delito que como un agregado de ofensores del derecho. Entiéndase que no se trata solamente de la llamada imagen de la institución, sino del mejoramiento de la función policial con el concurso de la buena disposición ciudadana para castigar al culpable.

En el programa de las relaciones entre la policía y la comunidad, en la serie de manuales en comento, se otorgó peso específico al tema de la Policía Judicial ante la comunidad. El manual correspondiente se abre con un capítulo dedicado a las percepciones sobre la Policía. En él se afirma que "la mayoría de los ciudadanos ignora las múltiples funciones y obstáculos que cotidianamente tienen que vencer los agentes policiales. Esto da como resultado un conjunto de percepciones distorsionadas y adversas respecto de dicha conducta. No podemos dejar de admitir que dicha opinión no es producto de antipatía infundada de los ciudadanos sino de la mala actuación, incumplimiento del deber y arbitrariedad de agentes policiales indignos de la alta responsabilidad que la ley les confiere". A los aspirantes se les advierte, en dicha lección, que para modificar esas opiniones, la vía es la del acatamiento puntual de las normas que rigen la actividad de la Policía Judicial.

Los agentes de ahí en adelante, no pueden ni deber-abrigar razonablemente duda sobre el marco jurídico y ético que acota sus actividades. El propio Manual postula que el Gobierno Federal ha insistido en la necesidad de organizar y orientar los servicios policiales en

el sentido que el derecho ordena, la sociedad reclama y las circunstancias aconsejan. Más aún, llega a recomendar que "reconocer una falta, corregirla conforme a derechos y demostrar el empeño sostenido en el acatamiento estricto de los deberes de la profesión, es indispensable fundamento de la tarea de información que la ciudadanía requiere respecto de las tareas policiales. Dicha información es indispensable para entablar con la comunidad una relación firme, clara y responsable. Se desterrará, así el insulto y el rumor para dar paso a la crítica, que es característica de una sociedad democrática".

El Manual avanza a una lección denominada Policía y Sociedad Democrática, que contiene un breve repaso histórico de función policial. En ella se afirma que el Estado no puede prescindir de la policía, porque ella se encuentra ligada a su propia naturaleza organizativa, pero es posible, al mismo tiempo, dar a conocer los problemas que hacen de las corporaciones policiales organizaciones compatibles con el Estado democrático.

Aquí se llega a un punto crucial, de apoyo a la palanca conceptual utilizada en 1991 por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en el diseño de una nueva policía, es decir, de una nueva formación y de una nueva carrera. Desde el primer momento de su reorientación, el Instituto Nacional de Ciencias Penales sostuvo que los perfiles que hacen compatibles con el Estado democrático a cualquier corporación policial son, principalmente los siguientes:

a) En cuanto a su formación, la policía debe ser concebida y preparada como profesional útil a la sociedad.

b) En cuanto a la actividad policial, ha de exigirse plena transparencia sin perjuicio de la discreción y secreto que algunas actuaciones concretas de investigación exigen, de manera tal que en toda la actividad pueda percibirse la conciencia cívica de los miembros de las corporaciones, fundada en el pleno convencimiento del valor insustituible de los principios que conforman el Estado de Derecho, especialmente los constitucionales y, de entre ellos, los que garantizan los Derechos Humanos.

c) Las funciones de la Policía Judicial Federal son múltiples, derivan de la Ley y regulan especializaciones multidisciplinarias. Toda Policía debe ejercer sus poderes en función del interés común y en el marco integral del derecho vigente. Dichos poderes no son nunca prerrogativas reconocidas a tal o cual persona individual. La utilización de poderes policiales está relacionada estrictamente con el ejercicio de la función y cualquier uso, fuera de los marcos y necesidad del mismo, constituye un exceso o uso desviado del poder. Así, el ejercicio de la función policial debe concebirse en el marco de un servicio que se presta en beneficio de la colectividad.

d) Otros pronunciamientos que forman parte de la estrategia general de formación policial se encuentran a lo largo de los once manuales señalados que configuran el núcleo básico para formar homogéneamente a los agentes policiales en enseñanza inicial, mediante

productos docentes concebidos por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, específicamente para dichos fines. En ellos resalta una subrayada preocupación por vincular los términos policía y comunidad mediante instrumentos jurídicos y éticos, constante observada en, prácticamente, todos los institutos de formación policial a los que se acudió en el proceso de planeación de un mejor mecanismo de reclutamiento y formación policiales.

Debe plantearse, en el más alto nivel normativo el servicio de la carrera policial, constituyéndola con procedimientos perfectamente determinados y transparentes, entre los que juega un papel importante el de los concursos de selección. Así se garantizan un acceso no discriminado a dicha carrera, por una parte, y por la otra un debido sistema de selección de modo tal que se asegure la idoneidad de los integrantes de la corporación. Además del diseño de dicho servicio civil de carrera depende la estructura, la composición, la intensidad y la distribución de los recursos de formación policial y nunca a la inversa.

El conjunto de estos temas fue abordado, entendemos, por primera vez en México, en los documentos y análisis que entonces presentó el Instituto Nacional de Ciencias Penales, al juicio, no sólo de los expertos sino, lo que quizá es más importante, a la opinión de todos los interesados en estas cuestiones, para mejorar el ciclo del debate democrático sobre las cuestiones policiales.

Por último, el trabajo en esta materia del Instituto Nacional de Ciencias Penales, el cual fue el responsable de este proyecto de investigación se honró en dirigir, fue elemento primario para la constitución, como órgano desconcentrado, del hoy extinto Instituto de la Policía Judicial Federal; proyecto ambicioso que fue retomado por su innegable valía y oportunidad, pese a los avatares que momentáneamente llevaron al cierre temporal del Instituto Nacional de Ciencias Penales, extinguiendo la luz de una de las instituciones académicas que mayor relevancia ha tenido en el debate y perfeccionamiento de nuestro sistema de justicia.

Hoy día, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República pretende proveer a los servidores públicos ya no sólo del área policial, sino también de las ministerial y pericial, de la necesaria capacitación para el óptimo desempeño de sus funciones.

Los trabajos desarrollados en el seno del renaciente Instituto Nacional de Ciencias Penales y del grupo académico formado en sus aulas, llevan a la convicción de que existe un resultado concreto y trascendente de su tarea científico-técnica, prueba irrefutable de una vocación nacional y de la renuncia frontal a la torres de marfil que proliferan en nuestro horizonte.

De las reflexiones anteriores podemos derivar el diseño de una serie de líneas de acción de gestión estratégica para atender las inquietudes sobre seguridad ciudadana, resumidas en los siguientes puntos:

1. Equipos de respuesta organizados por la comunidad, desplegando a los agentes de policía para ayudar al combate y prevención de cuestiones relacionadas con el desorden, el vandalismo, etcétera.

2. Creación de una red de información ciudadana.

3. Seguimiento de la situación de las víctimas.

4. Evaluación sobre la eficacia en la prestación del servicio de policía, recogiendo las opiniones de los ciudadanos mediante la aplicación de encuestas.

5. Involucramiento del sector comercial y empresarial en la tarea policial.

6. Detección de agentes comunitarios que muestren entusiasmo, compromiso y sentido de orgullo, para involucrarlos en el diseño y ejecución de las políticas de policía.

7. Ampliación del mostrador de atención al público.

Análogas medidas fueron puestas en marcha, con buen éxito, en la reorganización de la Policía de Houston, Texas.

Resulta así que al abordar el problema de la seguridad ciudadana, resulta preciso: manejarlo en su dimensión local; resolverlo con la participación ciudadana; formular estrategias con criterios multidisciplinarios, y, finalmente, atender de manera pluriagencial.

El día de hoy la corriente de la nouvelle prevention asume que el control penal interviene solamente sobre los efectos y no sobre las causas de los conflictos; sólo sobre las personas y no sobre las situaciones, actuando reactivamente y preventivamente.

La corriente de la nueva prevención ingresa a la comunidad en la estrategia; en ella el liderazgo corresponde a los ciudadanos y no a la policía. Las medidas, en consecuencia, deben de mirar hacia los infractores y sus víctimas potenciales; atender fundamentalmente a la delincuencia juvenil, a la reincidencia y a la drogadicción.

Al hablar de la seguridad es indispensable recordar que se trata, por una parte, de un derecho individual y, por otra, de una obligación estatal; más aún: es una alta prioridad del sistema político, puesto que sin ella toda relación es imposible. Pero la seguridad pública es un subsistema del sistema penal y político y no puede reemplazarlo, aunque sí distorsionarlo. Una de esas distorsiones es la visión meramente policial de la seguridad pública, pues enfocar así esta cuestión, equivale a ignorar que, además de las policías, existen jueces, prisiones, el contexto internacional medios de comunicación, etcétera. De ahí que sea necesario sostener que la seguridad pública no es un problema exclusivamente policial sino, y sobre todo, social.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La conclusión siempre será, finalmente, que la seguridad pública se encuentra constituida por el conjunto de políticas y acciones para garantizar la paz pública mediante la prevención, persecución y represión de los delitos faltas a través del sistema de control penal y de la policía administrativa.



TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

5. INDICADORES EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Percepción Social

Introducción.

Una de las mayores deficiencias del Sistema de Justicia Penal Mexicano, es la baja calidad de su información. Por décadas las policías, los Ministerios Públicos, los Tribunales y las Cárceles han desinvertido en la generación, en la sistematización, en el procesamiento y en el análisis de datos. Aún cuando hay muchas razones que explican tal desinversión, una de las más destacadas fue la falta de interés y de fe en la importancia de las mediciones como instrumentos de gestión.⁹⁶

Existe una vasta literatura acerca de las bondades de las mediciones rigurosas. Entre las mayores ventajas de las mediciones es que estos sistemas proveen información valiosa para la gestión, mecanismos independientes de evaluación, controles eficaces a los procesos, e información valiosa para el mejor desempeño de las instituciones y mejor conocimiento de la ciudadanía.

En México la información que producen las diferentes dependencias del poder ejecutivo y judicial ha sido elaborada mayormente como un requisito meramente burocrático a cumplir. Esto ha hecho que los datos obtenidos son registros que no se auditan, con muy baja calidad de uniformidad, sin criterios claros de procedimientos y con una alarmante pobreza de análisis. Los mismos actores encargados de recabar la información carecen de la formación necesaria para la recolección de la misma. Por lo tanto la calidad de los datos obtenidos es muy pobre y con muy serios problemas en los dos criterios fundamentales de cualquier medición; la Validez y la Confiabilidad. En resumen los datos obtenidos no miden lo que se proponen medir y son muy poco confiables.

Ante la hipótesis ampliamente compartida por los especialistas en la materia, la pregunta central es ¿como subsanar tal deficiencia?. Dado que los sistemas burocráticos son de difícil reforma, y que los incentivos de los actores y la “cultura estadística” imperante no incentiva a cambios profundos en un futuro inmediato, la mejor estrategia es generar evaluaciones erógenas a los datos oficiales para contrastarlos y validarlos con los “oficiales”. Más importante aún nuevos datos recolectados independientemente de la voluntad de la autoridad pueden generar nuevos incentivos en esta para promover los cambios necesarios.

Hay, por supuesto, muchos impedimentos para recolectar información estadística exógena. Los registros oficiales (por ejemplo: número de detenciones, sentencias o gasto

⁹⁶ Marcelo Bergman y Ana Laura Magaloni, “Que Medir, Como y Por qué en Seguridad Pública” *Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII No. 2 Mayo-Agosto 2007, México. Pág. 7*

presupuestal) no pueden ser replicados ni contrastados ya que esta información solo puede ser recabada por la autoridad. Los recursos económicos de los grupos externos son siempre sustancialmente inferiores a los oficiales, por lo tanto solo pueden recolectar una fracción de la información que recaba la autoridad. Finalmente, la naturaleza de ciertas mediciones hace necesaria la tarea de las dependencias oficiales, por lo que sin su colaboración es imposible recabar datos.

Dados estos y otros impedimentos, la mejor estrategia es definir cuales deberían ser las mediciones más importantes que sirvan para describir de la mejor forma el problema, que éstas puedan ser replicables y contrastables, y que los datos generen insumos al mayor número posible de actores.

Los criterios que deben regir la selección de mediciones en el área de seguridad pública deben ser:

1. mayor necesidad de información
2. mayor factibilidad de obtener resultados confiables
3. grado de uso potencial de información
4. generación de incentivos para desarrollar estadísticas oficiales validas y confiables.

Encuestas y sondeos de opinión muestran que los mexicanos tenemos la percepción de inseguridad y consideramos que nuestra integridad física, nuestra vida y nuestro patrimonio están constantemente amenazados por los delincuentes.⁹⁷

Pero, ¿qué causa o provoca el incremento en el número de los delitos? Los estudios comparados y la literatura sobre sociología criminal están de acuerdo en que el aumento de la inseguridad, están estrechamente vinculados con variables socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores de desempleo y bajos ingresos se asocian a la comisión de delitos patrimoniales (como el robo); en tanto que variables como desigualdad social se reflejan en crímenes violentos como las lesiones y el homicidio.⁹⁸

En gran medida este planteamiento es cierto para México: las denuncias comenzaron a incrementarse notablemente durante la crisis económica y financiera de 1994-1995, en el que las tasas de interés se dispararon y la economía tuvo serios retrocesos que se reflejaron en el empleo y en el ingreso de millones de familias.

⁹⁷ Guillermo Zepeda Lecuona es profesional asociado del Centro de Investigación para el desarrollo (CIDAC), donde coordina el proyecto "Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México", www.cidac.org; correo electrónico: gzepedal@megared.net.mx.

⁹⁸ FAJZYLBER, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crime? Office of the Chief Economist Latin America And the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación Marzo de 1998, Pág 32.*

No obstante, llama la atención el que a pesar de que México presenta indicadores económicos menos desalentadores que los que predominaron entre 1994 y 1997, los niveles delictivos se mantienen altos (en 2000 se reportaron un millón 398 mil ilícitos). ¿Es que la delincuencia llegó para quedarse? ¿Cómo se podría revertir esta tendencia de inseguridad y violencia?

El análisis de las experiencias de otras sociedades que han experimentado incrementos en sus niveles delictivos a raíz de inestabilidad política y/o crisis económicas, muestra que se da una "inercia delictiva" que perdura a pesar de que las condiciones socioeconómicas mejoren. Así mismo, los estudios comparados coinciden en que la diferencia entre la posibilidad de que esas sociedades se precipiten en una espiral de impunidad y violencia o, por el contrario, puedan contener y revertir las inercias delictivas, depende, en gran medida, de la efectividad y solidez de las instituciones encargadas de combatir al crimen.⁹⁹

Desde luego es fundamental que la sociedad atienda las causas socioeconómicas y políticas de la inseguridad ciudadana (pretender sólo concentrarse en las variables institucionales, equivaldría a privilegiar el castigo sobre la prevención y el combate a las causas de los problemas sociales); pero también es muy importante que, tanto durante las crisis como una vez que los detonantes sociales del crimen hayan disminuido, el crimen organizado y los delincuentes potenciales perciban que se enfrentan a sólidas instituciones encargadas de procurar e impartir justicia. Por eso es muy importante el diagnóstico y el análisis de las instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana y de procuración e impartición de justicia penal en nuestro país.

5.1 EL PORQUE DE LA NECESIDAD DE MEDIR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA JUSTICIA PENAL.

De lo expuesto anteriormente, se deriva la relevancia de la variable institucional (la fortaleza o debilidad de las instituciones para enfrentar el fenómeno delictivo), por lo que es muy importante el diagnóstico y el análisis de las instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana y de procuración e impartición de justicia penal en nuestro país. En este texto nos centramos en el desempeño de las procuradurías de justicia penal en el ámbito local (al que pertenece 95% de los delitos registrados), como instituciones fundamentales, encargadas de recibir las denuncias ciudadanas e investigar los hechos aparentemente delictuosos.

⁹⁹ FAJZYLBER, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza "Crimen y Victimización, una perspectiva económica". En *Crimen y violencia en América Latina Editado por Pablo FAJZYLBER, Daniel Lederman y Norman Loayza p.p. 1-62, Banco Mundial y Alfaomega, Bogota 2001, p.p.252.*

La necesidad y trascendencia de estudiar el funcionamiento de las procuradurías resultan evidentes si se toma en consideración que del total de denuncias presentadas durante 2000 ante las procuradurías, sólo 6.2% dieron lugar al inicio de un proceso penal ante los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal, es decir, el 93.8% de las investigaciones derivadas de las denuncias no se concluye o concluye por una vía distinta de la judicial, en el seno de las procuradurías de justicia.

Desde hace más de cinco años en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) se ha venido desarrollando el proyecto "Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México"¹⁰⁰ con el propósito de comprender mejor el fenómeno delictivo y el desempeño de nuestras instituciones, así como tener un diagnóstico sólido de la problemática de la seguridad ciudadana y la justicia penal en el ámbito local. Una de las líneas de investigación de este proyecto es la investigación empírica y el trabajo de campo como insumo del análisis. Como resultado de esta labor "jurimétrica", el CIDAC cuenta con una base de datos de 192 variables para cada entidad federativa y para cada año de los comprendidos entre 1995 y 2000.

Recientemente los gobiernos locales y los organismos no gubernamentales han hecho referencia a la apremiante necesidad de que en un ámbito tan relevante de la agenda nacional como es la percepción de inseguridad ciudadana, se disponga de información fidedigna y consistente para fundar los diagnósticos y la toma de decisiones. Información básica podría darse a partir de tres de los indicadores: el "Índice de Incidencia Delictiva y Violencia", el "Índice de Desempeño de las Procuradurías de Justicia Penal" y el "Índice de Recursos Destinados a la Procuración de Justicia". Desde luego, en la medida de que se disponga de información más confiable y desagregada se podrá mejorar este instrumento de comparación y análisis de las procuradurías de justicia penal locales de nuestro país.

UTILIDAD DE LOS INDICES

- (1) Permite establecer un criterio objetivo
- (2) Al ser una proporción e incluir varias variables permite acotar observaciones extremas
- (3) Permite disponer de un indicador a pesar de las variables no disponibles (promedios)
- (4) Permite dar seguimiento a la evolución de un fenómeno o una actividad
- (5) Permite realizar análisis comparado

¹⁰⁰ Los objetivos, principales resultados, publicaciones y, próximamente la base de datos del proyecto, podrán encontrarse en la página electrónica del CIDAC: <http://www.cidac.org/proyectose/espanioljusticia.htm>.

Sería absurdo pretender capturar fenómenos tan complejos como la seguridad ciudadana y la justicia penal en un simple valor numérico. Incluso concentrándose en una sola institución, como la procuración de justicia, siempre habrá aspectos cualitativos fundamentales que no podrán ser reflejados por variables numéricas. Sin embargo, un índice permite establecer criterios objetivos para, aunque sea de manera aproximada, ponderar, comparar y dar seguimiento a un problema social o al desempeño de instituciones y agentes involucrados en su solución. Estas acciones resultan de inestimable utilidad en la realización de diagnósticos y en el proceso de toma de decisión, diseño y aplicación de políticas públicas.¹⁰¹

5.2 EXPECTATIVAS DE JUSTICIA DEFRAUDADAS

Para evaluar el desempeño de una institución jurídica en la realidad social se deben establecer, necesariamente, los criterios o valores conforme a los cuales se determinará si dicha institución es efectiva (logra su propósito) y eficiente (con un empleo racional de recursos) en su operación cotidiana.

¿Qué criterios y valores deben emplearse para evaluar la actuación de las procuradurías de justicia? Podría pensarse que su efectividad se vería reflejada en bajos niveles de delincuencia (que carían que la ejemplaridad de la procuración de justicia disuade a los delincuentes potenciales), o bien a la percepción ciudadana de su efectividad (a través de encuestas), al número de capturas, al número de sentencias. En fin, existe una amplia gama de indicadores que pueden referir algún criterio de efectividad en la actuación de los ministerios públicos y policías judiciales. Una evaluación integral requeriría atender a un conjunto de indicadores, para después realizar una valoración conjunta del desempeño de las procuradurías de justicia de las 32 entidades federativas.

En el estudio "Justicia, crimen y derechos humanos en México", del CIDAC, se han tomado cuatro grandes criterios de evaluación que corresponden a las misiones sociales y constitucionales que les han sido conferidas a las instancias de procuración de justicia. Estas cuatro misiones o funciones formales de las procuradurías son:

a) "La investigación y persecución de los delitos" (art. 21 constitucional), que se refiere al esclarecimiento de los hechos presuntamente delictuosos que le son reportados a la autoridad, así como el acopio de evidencias para determinar si hay delito que perseguir y quién

¹⁰¹ Una exposición muy recomendable sobre las implicaciones, alcances y limitaciones de la utilización de los índices y la comparación en materia de seguridad ciudadana e instituciones de justicia penal se puede encontrar en *Crime And Criminal Justice in Europe And North America*, Kristiina Kangaspunta, Matii Joutsen y Natalia Ollus, Editores, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de las Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki, 1998, 234 pp., <http://www.heuni.fi/uploads/vbisps617joajo.pdf>

es el probable responsable. Esta función se da fundamentalmente durante la integración de la averiguación previa.

b) El ministerio público como parte acusadora del proceso penal (arts. 16 y 19 constitucional). Las procuradurías no pueden restringir por sí la libertad de los ciudadanos involucrados en una investigación; debe contarse antes con el mandato de una autoridad judicial. La averiguación previa es supervisada por el poder judicial, que determina si la captura fue constitucional y si existen elementos suficientes para proceder (se otorgan órdenes de aprehensión y, en su caso, autos de formal prisión o de sujeción a proceso). Si se llega a procesar al acusado, el juez determina mediante su sentencia si el ministerio público probó su acusación. Este criterio busca evaluar la efectividad de las procuradurías respecto de la carga probatoria que la constitución le ha conferido (como hay presunción de inocencia, la carga de la prueba corresponde a la autoridad).

c) Las víctimas en la procuración de justicia (arts. 8,17 y 21 constitucionales). La Constitución prohíbe hacerse justicia por propia mano, pero a cambio ofrece un sistema de justicia expedita y gratuita que debe resolver de manera pronta, completa e imparcial. Por ello es importante determinar en qué medida la víctima de un delito, cuya expectativa y pretensión de justicia es relevada y tomada por el Estado, encuentra realmente un sistema de justicia como el que señala la Constitución.

d) Principio de legalidad, debido proceso y derechos humanos (arts. 14,16,19 y 20 constitucionales). La validez y legitimidad de la persecución de los delitos y el proceso penal están supeditada; a respeto de los derechos fundamentales de los procesados y el cumplimiento de las formalidades del proceso.

Este ensayo se enfocará en la evaluación de las procuradurías de justicia en cuanto al primer criterio. Haremos referencia a los indicadores de efectividad en la conclusión de averiguaciones previas en las entidades federativas.

Realizar en nuestro país un análisis sociológico de desempeño institucional con herramientas empíricas, implica una serie de obstáculos para la obtención de información y mucha incertidumbre en cuanto a la confiabilidad de las cifras oficiales. Estas complicaciones se incrementan si se incursiona en un tema de la sensibilidad política como el de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia penal.

A pesar de que desde 1993 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha tratado de brindar información por estados con base en criterios y formatos que den cierta uniformidad o hagan comparables entre sí los indicadores de cada entidad, no siempre las autoridades locales proporcionan la información, o bien lo hacen de manera incompleta o muy agregada. La forma de clasificar y reportar la información no es uniforme. En muchas ocasiones simplemente se omiten formatos (en temas como pobreza, justicia, criminalidad,

etc.) o se indica que esa información no está disponible. En otras ocasiones los estados se contradicen y presentan información "revisada" muy distinta a la reportada con anterioridad. En el caso de Zacatecas, el anuario de 1998 incluyó por primera vez las cifras sobre recepción y desahogo de averiguaciones previas.

A partir de 1995, cuando se experimentó en el país un notable incremento en los indicadores delictivos y el tema de la seguridad pública ocupó un lugar destacado en la agenda nacional, las cifras en la materia comenzaron a escasear. Por referir un ejemplo, durante 1997 cinco estados no reportaron el desahogo que dieron a las averiguaciones previas recibidas; otros cinco no reportaron las averiguaciones pendientes del año anterior y 19 reportaron un rezago inferior al que habían reconocido el año anterior. Veinticinco entidades no consideraron como vigentes las averiguaciones de 1996 que habían quedado pendientes de resolución en los archivos.

Por último, un indicador de efectividad de las procuradurías es el número de consignaciones con detenido (cuando las procuradurías aprehenden al acusado y lo presentan ante los tribunales); mientras que se considera como ineffectividad las consignadas sin detenido (se acusa ante el juez, pero está pendiente la captura del presunto responsable). En 1996 sólo dos estados no desagregaban cuántas de sus consignaciones se hacían con detenido y cuántas sin captura (Baja California y Coahuila), es decir, sólo reportaban "consignados" sin especificar lo referente a las detenciones. Al año siguiente, fueron once los estados que optaron por no brindar esta información desagregada.

Sin embargo, debido a la urgencia de realizar un diagnóstico empírico de los servicios de procuración e impartición de justicia en materia penal, el Centro de Investigación para el Desarrollo emprendió la tarea de integrar una base de datos sobre indicadores delictivos, de procuración de justicia, judiciales y carcelarios. Esta base de datos contiene información desde 1993 (para algunos rubros), y en el momento de escribir estas líneas se está actualizando a 1998. La información disponible para todos los estados, y que utilizará en este texto, se refiere a 1997.

La principal fuente de información que se utilizó para datos sobre procuración de justicia fueron las propias procuradurías estatales en sus reportes presentados en los anuarios estadísticos estatales del INEGI. Donde hubo vacíos, se obtuvo información complementaria de los informes de gobierno y en ocasiones con informes de los propios procuradores. En todos los casos se cruzó esta información con cifras emitidas por el poder judicial, principalmente de los cuadernos de estadísticas judiciales con agregados nacionales y en casos particulares se recurrió a los cuadernos de estadísticas judiciales locales.

De esta forma, se pudieron detectar algunas inconsistencias en información de los anuarios. Por ejemplo, no puede haber más personas consignadas en un estado que el número

de autos de término constitucional reportados por los tribunales (por este auto, el poder judicial determina, en un término de 72 horas, si existen elementos para procesar al consignado). También, si un estado presenta cifras inconsistentes con su tendencia histórica, puede verificarse si se trata de un cambio de política o sólo de una transformación de las cifras reportadas. Así, al percatarnos de varios estados que elevaron mucho su proporción de "órdenes cumplidas", pudimos esclarecer que se había comenzado a reportar de manera agregada el cumplimiento de órdenes de aprehensión con las de presentación y comparecencia. En estos casos se tuvieron que desagregar los datos, se solicitó información adicional y se cruzaron las cifras con los datos de los poderes judiciales.

Cuando las lagunas no pudieron ser cubiertas se solicitó más información a las procuradurías. Se agradece a los encargados y funcionarios de las áreas estadísticas que clarificaron algunos de rubros utilizados en sus reportes. Sin embargo, cuando se requirió información adicional o desagregada, invariablemente (sin importar el partido político que gobernara la entidad) se pidió que se realizara una solicitud por escrito al procurador respectivo. Tras semanas de espera se recibían evasivas o cuestionamientos sobre lo que estaba "atrás" de esta investigación, para qué propósitos se requerían los datos. En algunos casos nunca se dio respuesta, en otros se señaló que la información no podía ser desagregada y, en dos ocasiones, se recibieron por fax, como única información disponible, los datos que aparecían en el anuario estadístico y que ya habían sido consultados.

Los datos de consignados con y sin detenido que no pudieron ser obtenidos en nueve estados, se estimaron considerando la tendencia histórica de ese estado, acotados por información revelada por propias procuradurías o los poderes judiciales. La fórmula de estimación utilizada tiene un margen de error de 7%. En tres casos que posteriormente se obtuvo la información se comprobó que estaban dentro del rango de la estimación.

De esta forma se cuenta con una base de datos que ha sido difícil de integrar y que muy posiblemente presente inexactitudes y sesgos derivados de la forma de reportar la información por parte los organismos públicos; sin embargo, se confía en que si bien las magnitudes no son precisas, el sentido del diagnóstico es el correcto y está avalado empíricamente. Una vez que se hayan dado a conocer los resultados del proyecto, la base de datos aparecerá en la página de internet del CIDAC, www.cidac.org.

6. MODELO ALTERNATIVO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las concepciones criminológicas

De especial importancia para el tema materia de nuestra investigación resulta el estudio y propuesta de un Modelo Alternativo de Seguridad Ciudadana, realizado por Bernardo Romero Vázquez, Profesor Investigador de tiempo completo de la UAQ y miembro de SIN, y que para su mejor comprensión transcribo en sus términos ya que hace un estudio comparativo entre el esquema tradicional y el que se propone de corte garantista; "...El contemporáneo fenómeno de la criminalidad y el consecuente problema de la inseguridad de los ciudadanos han sido tematizados con diversas ópticas, y desde cada una de ellas se proponen diferentes estrategias de solución. La posición que aquí se propone es un amplio paradigma conocido como la corriente crítica, inspirado en paradigmas actuales en las ciencias penales, como el minimalismo penal (L. Ferrajoli)¹⁰², el abolicionismo penal (L. Hulsman)¹⁰³ y la criminología crítica (A. Baratta)¹⁰⁴, con sus continuadores en América Latina: R. Bergalli,¹⁰⁵ R. del Olmo,¹⁰⁶ L. Aniyar,¹⁰⁷ R. Zaffaroni¹⁰⁸ y F. Tenorio.¹⁰⁹

Esta perspectiva no es solamente propuesta de modelo de seguridad ciudadana, sino que supone una perspectiva teórica y una prescriptiva metodológica y se nutre de gran cantidad de líneas teóricas que van del interaccionismo simbólico,¹¹⁰ las teorías del etiquetamiento (*labelling approach*),¹¹¹ el constructivismo¹¹² y la etnometodología,¹¹³ hasta las teorías críticas del conflicto y del poder.¹¹⁴

Algunas de las propuestas de este paradigma son:

a) La imposibilidad de los sistemas punitivos para resolver, por ellos solos, los problemas sociales, por lo que la persecución del delito es insuficiente para alcanzar la seguridad ciudadana y se requiere la participación de la sociedad;

b) Los sistemas penales generan muchos de los problemas que se suponen intentan evitar, no sólo por la ineficiencia y la corrupción de algunos funcionarios, sino especialmente a

¹⁰² Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1989.

¹⁰³ Hulsman y J. Bernat, *Sistema Penal y seguridad ciudadana*, Barcelona, Ariel, 1984.

¹⁰⁴ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI, 1989.

¹⁰⁵ Bergalli, Bustos y Miralles, *El pensamiento criminológico*, Bogotá, Temis, 1983.

¹⁰⁶ Del Olmo, *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1981.

¹⁰⁷ Aniyar, *Criminología de la reacción social y Criminología de la liberación*, 1977 y 987.

¹⁰⁸ Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas*, Bogotá, Temis, 1990.

¹⁰⁹ Tenorio, "De la clínica a la crítica criminológica", *Alegatos*, 9 may-ago, 1988.

¹¹⁰ G. H. Mead, *Espíritu, persona y sociedad*, Barcelona, Mead, 1982.

¹¹¹ H. Becker, *Los extraños*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1971.

¹¹² Berger y Luckman, *La construcción social de la realidad*, B. Aires, Amorrortu, 1979.

¹¹³ A. V. Cicourel, *Method and Measurement in Sociology*, Glencoe III, 1964.

¹¹⁴ Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1983.

través de mecanismos como el etiquetamiento y la estigmatización, por lo que es necesario intentar vías no punitivas para la prevención del delito;

c) El sobrecrecimiento de los sistemas para la persecución del delito crean sus propios clientes, con lo que se incrementan los índices oficiales de criminalidad, por lo que es necesario intentar vías no punitivas para la prevención del delito;

d) La alarma social como reacción frente a lo considerado como delito obedece más a la desinformación que generan los medios de difusión que a un conocimiento racional de la situación de seguridad, por lo que es necesario que los ciudadanos se vuelvan sujetos creadores de su propio saber;

e) La inseguridad es producto de diversos factores sociales y culturales, objetivos y subjetivos, y no sólo del incremento aparente de la criminalidad, por lo que se requiere conocerlos todos con el fin de diseñar programas de seguridad ciudadana más efectivos;

f) El delito como desviación depende de la conciencia que lo define como tal, por ello es necesario conocer las representaciones sociales del fenómeno criminal.

Respecto de la metodología, este paradigma se opone al ontologismo del delito, propuesto por las corrientes positivistas, y lo asume como una construcción social, por lo que es necesario conocer los procesos sociales que convierten en criminales a los ciudadanos y vuelven delitos a las conductas sociales. Para ello se apoyan en métodos principalmente hermenéuticos y cualitativos tales como la fenomenología, la etnometodología y las técnicas etnográficas históricas y comparativas.

6.1 LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Seguramente la política criminal más favorecida por los gobiernos y más reclamada por la opinión pública es la conocida como neorrealista, que surge a partir de la globalización de la economía y del auge de las posiciones conservadoras neoliberales. Desde esta perspectiva, con el fin de conservar el orden social, los diversos sectores sociales reclaman la sobrepenalización de las conductas punibles, la suspensión de las garantías del debido proceso penal, el apoyo irrestricto a la acción represiva de los cuerpos policíacos y la instrumentación de medidas de vigilancia directa sobre posibles delincuentes.¹¹⁵

En este sentido, las estrategias en materia de seguridad ciudadana que van imponiéndose cada vez con más fuerza son las llamadas situacional-tecnológicas, porque se orientan casi exclusivamente a intentar anular la posible comisión de un delito en la propia

¹¹⁵ E.R. Zaffaroni, 1994.

situación en la que ocurre, y recurriendo a medidas estrictamente técnicas tales como sistemas de vigilancia y mecanismos de seguridad.

Pero estas estrategias no reducen la comisión de delitos, porque los criminales siempre encuentran la manera de evitar los sistemas técnicos o porque optan por lugares menos vigilados, además de que vuelven a los ciudadanos prisioneros de sus propios espacios. En esta línea se inscribe la llamada "Política de tolerancia cero", que ha inspirado diversos programas de combate a la delincuencia.¹¹⁶

En el otro extremo se encuentran las políticas asistenciales de corte keynesiano aplicadas a la prevención del delito: muchos gobiernos han prometido reducir la criminalidad a través del otorgamiento de bienes y servicios a los sectores sociales más desfavorecidos para reducir las carencias que presuntamente motivan al delito (vivienda, educación, recreación, etc.). Estas estrategias se inspiran en la corriente funcionalista de la anomia, desarrollada por autores como Emile Durkheim,¹¹⁷ Robert. K. Merton¹¹⁸ y Talcott Parsons.¹¹⁹ Con todo, estas políticas solamente pueden tener un efecto indirecto y no han probado nunca reducir la delincuencia, además de que el modelo del Estado de bienestar ha sido hoy sustituido por el modelo neoliberal, por lo que la tendencia general en todo el mundo es que los gobiernos opten por medidas punitivas antes que de prevención general positiva.¹²⁰

Una alternativa que ha sido ensayada en varios países es la organización ciudadana para el combate a la delincuencia, a través de redes de tutela mutua, con lo que se reducen los actos de incivilidad y los desórdenes públicos, pero no la criminalidad propiamente. Esta estrategia tiene el inconveniente de que fomenta la creación de escuadrones parapoliciacos integrados por civiles y propicia actos de venganza privada al margen de la ley y la justicia del Estado.¹²¹

Criminólogos contemporáneos, como Alessandro Barata,¹²² proponen un modelo que integra estos tres anteriores, bajo las siguientes condiciones:

¹¹⁶ Véase J. Young, *The Criminology of Intolerance; zero-tolerance policy and the American prisión experiment*, Center for Criminology, Middlesex University, s/f.

¹¹⁷ Emile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, México, Premiá, 1987.

¹¹⁸ Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1980.

¹¹⁹ Talcott Parsons, *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadarrama, 1980.

¹²⁰ Ferrajoli, op. Cit., 1989.

¹²¹ E. Carranza, *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

¹²² Baratta, "Entre la policía de seguridad y la policía social en países con grandes conflictos sociales y políticos", *El Cotidiano*, 90, jul-ago, 1998.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- a) Aplicación del principio de legalidad contra la impunidad de los particulares y de los funcionarios;
 - b) Participación determinante de los ciudadanos en los planes y programas de seguridad;
 - c) Reducción de las potestades punitivas del Estado y restitución de ellas a la sociedad civil, dentro del marco de un Estado de derecho;
 - d) Prioridad de las estrategias sociales orientadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, sobre la prevención situacional;
 - e) Colaboración de los ciudadanos y la policía, bajo la conducción conjunta de la sociedad civil y el gobierno;
 - f) Apropiación, por parte de los ciudadanos, de su propio saber sobre su experiencia y participación en las políticas de seguridad;
 - g) Definición y aplicación de los planes de seguridad ciudadana de manera conjunta entre la sociedad civil y el gobierno;
 - h) Todo ello exige nuevas formas de organización social y de participación ciudadana en un contexto de democracia.

Desde esta óptica, puesto que para alcanzar mejores niveles de seguridad ciudadana se plantea indispensable la participación informada de los miembros de la sociedad civil, la planeación de esas estrategias colectivas de prevención del delito deberán partir de un conocimiento racional y objetivo de las condiciones reales de la criminalidad, y del estudio interdisciplinario de la percepción de la seguridad y las reacciones de los ciudadanos frente a la delincuencia.

6.2 EL MODELO TRADICIONAL Y UN MODELO ALTERNATIVO

A continuación se presentan, de manera esquemática, algunos rasgos de los modelos más frecuentemente aludidos en el campo de la seguridad y que aquí nombramos modelo tradicional, en comparación con el modelo que proponemos y que llamaremos modelo alternativo.

1. Modelo tradicional

Lo que habitualmente se conoce como seguridad pública suele ser una entidad abstracta, alejada de los problemas reales y concretos de la población, y componente ideológico fundamental de los discursos legitimadores de los regímenes de excepción.

Además, la seguridad pública se refiere más bien a la seguridad del Estado, relacionada con el orden público y el poderío de las fuerzas del orden, pero muy distante de los sujetos sociales. En este sentido, los programas de seguridad se orientan más a la salvaguarda de las instituciones del Estado o, incluso, de los intereses del gobierno, que a la protección de la sociedad.

1. Modelo alternativo

La seguridad pública no puede referirse solamente a la estabilidad las instituciones públicas o al poder el Estado, sino que tiene que corresponder, de manera fundamental, con el bienestar de individuos concretos, con la protección de los ciudadanos, por lo que se ha acuñado el término "seguridad ciudadana" para nombrar a ese estado de seguridad de los miembros concretos de una sociedad.

2. Modelo tradicional

Desde la perspectiva tradicional en boga, la causa de la inseguridad pública en nuestras sociedades es la criminalidad, la cual, por cierto, se cree que se ha vuelto incontrolable y que "ha rebasado a las autoridades". Por ello se supone que la seguridad sólo puede alcanzarse si se acaba con la delincuencia; es decir, a menor delincuencia, mayor seguridad pública.

De este modo, la seguridad pública se entiende como protección de la sociedad frente a la criminalidad, es decir, el cuidado que debe tener el Estado para que los ciudadanos no sean víctimas de delitos.

2. Modelo alternativo

Desde la perspectiva del modelo alternativo, la seguridad de los ciudadanos se entiende, primeramente, como la vigencia estricta de un Estado constitucional y de derecho, además de un estándar mínimo de bienestar de los miembros de la sociedad en materia de salud, educación, vivienda, ingreso etcétera.¹²³

3. Modelo tradicional

Según las políticas criminales actuales, la seguridad pública es solamente responsabilidad de las autoridades gubernamentales, debe organizarse en estrategias de

¹²³ E. Carranza, *op. Cit.*

incumbencia directa exclusiva del Estado, y ejecutarse mediante organismos compuestos casi en su totalidad por funcionarios del gobierno.

En apego a estas políticas, de acuerdo con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, en su artículo 3 °, la seguridad pública es una "función a cargo del Estado", son las "autoridades competentes" las que "alcanzan los fines de la seguridad pública", y será el Estado el que "combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad".

En consecuencia con esta forma de ver, la sociedad es incapaz; de protegerse y nada puede hacer para la prevención del delito, por lo que no hay nada que los ciudadanos podamos hacer por nosotros mismos para mejorar la seguridad pública; estamos a merced de la delincuencia y necesitamos someternos al control del Estado que es el único con capacidad para combatir la delincuencia.

3. Modelo alternativo

Parece algo generalizado, entre los ciudadanos, sentirse indefenso frente a la delincuencia, como si nada pudiéramos hacer para protegernos. Pero este sentimiento es falso, porque todas las sociedades que han existido en la historia han tenido que enfrentar diversa formas de violación a sus normas, y todas ellas han desarrollado estrategias para protegerse.

El problema es que nosotros no contamos con una organización ciudadana adecuada para cuidarnos, por lo que tenemos que confiar nuestra seguridad al Estado y a sus funcionarios.

Sin embargo, en cada barrio, en cada colonia, los ciudadanos podemos desarrollar sistemas de comunicación y ayuda mutua para protegernos entre nosotros y prevenir los delitos.¹²⁴

A pesar de la idea dominante de que la sociedad es inútil para organizarse y autodefenderse, existen múltiples pruebas de que quien realmente puede proteger y auxiliar a la sociedad son los mismos miembros que la componen. La ayuda espontánea ante desastres

¹²⁴ *Sobre las posibilidades de organización ciudadana para la prevención, especialmente sobre recientes experiencias en Europa y América, consultar Tenorio, "Crimen, inseguridad ciudadana y políticas de prevención", El Cotidiano, 90, jul-ago 1998.*

tales como el terremoto de la ciudad de México y las redes de lealtad entre los miembros de los barrios urbanos son solamente algunos de los ejemplos que se citan con frecuencia.

4. Modelo tradicional

Las políticas tradicionales de seguridad pública se organizan principalmente con base en estrategias de prevención situacional (es decir, medidas que intervienen directamente en la situación en que se ocurren los delitos, vid supra) bajo el liderazgo de la policía, sin una participación real de la sociedad en la toma de decisiones y en el diseño de estrategias.

4. Modelo alternativo

Desde la perspectiva alternativa que aquí se asume, se propone un modelo integral, con base en las siguientes estrategias:

- a) Búsqueda de una integración (sinergia) de todos los ámbitos sociales y de todas las estrategias en una política abierta y participativa.
- b) Diseño de una política que reúne sinérgicamente la colaboración de todas las instancias sociales e institucionales tales como agrupaciones sociales, de profesionistas, religiosas, etc., y no sólo instancias oficiales.
- c) Se busca una perspectiva multidisciplinaria en el análisis de la realidad y en el planteamiento de soluciones, contra el "panpenalismo" en boga que solamente aporta soluciones penales, incluso a problemas que no admiten soluciones tales.

5. Modelo tradicional

Según los discursos más recurrentes en el campo de la seguridad pública, se reclama como única solución posible la llamada "Política de tolerancia cero", instrumentada en Estados Unidos,¹²⁵ que consiste en una estrategia de política criminal que supone actuar de manera igualmente severa frente a cualquier conducta que afecte el orden, sin importar su gravedad, y que se caracteriza básicamente en la intervención represiva e indiscriminada del Estado contra los ciudadanos, bajo lo siguientes supuestos:

- a) El combate a la delincuencia es indispensable y debe librarse incluso en contra de la ley.
- b) La delincuencia debe ser combatida con mano dura.

¹²⁵ Esta política fue iniciada en la ciudad de Nueva York por el comisionado de la policía William J. Bratton, y se inspira en la obra de Norman Dennis, *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1997.

c) Todas las infracciones a la ley son igualmente graves y deben combatirse con la misma severidad.

d) Tolerar hoy una falta leve es propiciar un delito grave mañana.

5. Modelo alternativo

Este punto de vista tiene graves consecuencias porque la violación de las leyes no beneficia a nadie, pues con ello no se reduce la criminalidad y sí en cambio se pone en riesgo la integridad de todos los ciudadanos. La razón de ello es muy simple: las estrategias represivas, tales como la conocida como "tolerancia cero" se aplica de manera indiscriminada a cualquier ciudadano que parezca "sospechoso", al margen de los procedimientos penales que marca la ley, con lo que se pone en riesgo la integridad de todos los ciudadanos.

Más que una seguridad basada en la lucha contra la delincuencia se necesita una seguridad en la aplicación estricta de las leyes.

Es decir, no puede haber seguridad pública sin la seguridad en la vigencia de los derechos de todos.¹²⁶

Ante esta política se propone una amplia tolerancia de las conductas que no constituyan delitos, una política de solución de conflictos por vías no jurisdiccionales, en un contexto de amplia participación social.

6. Modelo tradicional

Las políticas actuales tienden al aumento de la discrecionalidad de los cuerpos policíacos en su capacidad de intervención, lo que origina más violencia. Estas políticas se apoyan en los siguientes supuestos:

- a) La seguridad pública es directamente proporcional al tamaño de la policía, por ello deben hacerse crecer el número de sus efectivos, así como incrementar sus recursos materiales.
- b) De igual modo, es imprescindible aumentar las facultades y atribuciones de las corporaciones policíacas.

¹²⁶ Además de la legislación aplicable a la actividad de los policías, puede consultarse la jurisprudencia relativa al uso de la fuerza y de las armas por parte de esos funcionarios. Especial mención amerita el texto de la ONU, "Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

- c) En consecuencia, deben tolerarse todos los excesos de violencia por parte de la policía en su combate a la delincuencia, incluso privar de la vida a algún delincuente.

6. Modelo alternativo

Si en los cuerpos policíacos pueden cumplir funciones de prevención o disuasión, la sola presencia de los policías no es suficiente para reducir la delincuencia, o, más aún, para garantizar la seguridad pública, pues alguien que tenga la intención de cometer un acto ilícito le basta con evadir a la policía. Además, muchos de los delitos, tal vez los más graves cuando se trata de seres indefensos como mujeres o niños, se cometen dentro de los hogares, en el seno de las familias, donde la policía no puede tener influencia directa e inmediata.

Por otro lado, es evidente que las policías corruptas generen más inseguridad, ya sea porque protegen a los delincuentes o porque ellas mismas cometan delitos.

Respecto de las funciones de los policías, conviene hacer nota que, de acuerdo con nuestra legislación, un funcionario solamente puede hacer uso de la violencia o de armas de fuego contra una persona si esta en riesgo grave e inminente la vida o las posesiones de alguien.

En todos los demás casos no se justifica, porque al tolerar que funcionario cualquiera prive de la vida o lesione a alguien, incluso si es un presunto criminal, se le permite extralimitarse en sus funciones, con lo que viola la ley y le quita a la sociedad el derecho de juzgar y castigar al criminal.

Adicionalmente, cuando se tolera que un funcionario ocasione cualquier tipo de molestia a un ciudadano sin que se pruebe primero su culpabilidad, se propicia un clima de impunidad policial que suele generar corrupción y terrorismo en contra de la ciudadanía.

Para el modelo alternativo que aquí se propone, se asume que la seguridad de los ciudadanos sólo se alcanza mediante la aplicación irrestricta del principio de legalidad como garantía contra la impunidad, tanto de la conducta de los delincuentes como de la policía.

7. Modelo tradicional

Según la opinión más difundida, la defensa de los derechos humanos se opone a la seguridad pública, en la medida en que el respeto a los derechos de los presuntos delincuentes (por ejemplo, las garantías del debido proceso penal) obstaculiza la labor de persecución del

delito y de procuración y administración de justicia. De tal modo, hasta se llega a afirmar que los organismos de derechos humanos obstaculizan a la justicia porque defienden delincuentes.

Paralelamente a esta opinión, algunos afirman que no son posibles los derechos humanos si no se garantiza primero el orden social y la seguridad pública a cualquier costo, incluso si para lograrlo se tiene que violentar algunos derechos.

7. Modelo alternativo

Quienes sostienen estas ideas afirman que la seguridad pública es más importante que el respeto a los derechos humanos porque –dicen- la seguridad es condición necesaria para el respeto a esos derechos. Sin embargo, no pueden violentarse los derechos humanos pretextando su defensa, así sea con la excusa de la seguridad pública. Además, no puede haber seguridad pública si no se respetan, de manera irrestricta, los derechos de todos.

Pero sobre todo, este argumento invierte la jerarquía de valores: la seguridad no es un fin sino un medio para el respeto de los derechos, por lo que el respeto a los derechos humanos no puede subordinarse a la seguridad pública.

Realmente no es posible la seguridad sin el respeto irrestricto a derechos fundamentales de todos, pues la seguridad es, entre otras cosas la garantía de que nadie será molestado si no viola la ley.

Adicionalmente se ha difundido, especialmente por parte de los funcionarios encargados de la persecución del delito, la falsa idea que los organismos defensores de los derechos humanos obstaculizan la labor de la justicia al proteger a los delincuentes y propiciar la impunidad. Sin embargo, esto también es falso: nadie ha podido demostrar que, por ejemplo, algún organismo de derechos humanos haya siquiera solicitado que se "perdone" o se deje de sancionar a un delincuente.¹²⁷

Lo que estas organizaciones han exigido es que se cumpla la ley se sancione a los funcionarios que la violan, lo cual resulta un obstáculo, sí, pero a la corrupción de algunos funcionarios que por ello se oponen a esos organismos.

¹²⁷ Véase Romero, "Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero", *El Cotidiano*, 90, jul-ago, 1998, UNAM-A.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

8. Modelo tradicional

Lo que habitualmente se dice y se piensa sobre la seguridad de los ciudadanos es en realidad una colección de prejuicios y valoraciones hechas desde el sentido común, producto de la desinformación y consecuencia del manejo comercial que hacen los medios de difusión de los hechos de violencia.

De este modo, los ciudadanos son objetos de información estereotipada sobre la criminalidad y la seguridad pública, es decir, reciben de manera pasiva y acrítica los datos sobre la delincuencia y la seguridad sin que los analicen y los confronten con su propia experiencia y con la de los miembros de su grupo social.

Esta desinformación de la que son objeto los ciudadanos se acentúa por la manera de difundir los datos sobre la seguridad, generalmente descontextualizados, exagerados y selectivos, con la intención por parte de los medios de elevar su audiencia, más que con la pretensión de formar opinión y criterios razonables frente a la inseguridad.

8. Modelo alternativo

Para el modelo alternativo, la experiencia directa de los ciudadanos en materia de seguridad es insustituible, y su participación es fundamental para formar criterio; lo que se propone es que los ciudadanos se apropien de sus propias experiencias mediante la reflexión y la discusión colectiva, para que se vuelvan sujetos de su propio saber.

9. Modelo tradicional

De acuerdo con los discursos más recurrentes, la inseguridad subjetiva que experimentan los ciudadanos, que puede estimarse como miedo a la criminalidad, es producto del incremento en los índices de criminalidad.

9. Modelo alternativo

La inseguridad subjetiva no depende de la criminalidad, sino de otros factores sociales y culturales que fomentan el miedo en los ciudadanos y que se relacionan más bien con la falta de arraigo de los individuos su contexto y con la carencia, de redes de lealtad con las personas que los rodean.

10. Modelo tradicional

En el contexto que aquí se está esbozando, resulta lógico que la actitud de los ciudadanos frente a lo que se dice y se piensa de la criminalidad sea de terror, lo que se

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

conoce como "alarma social" frente a la delincuencia. La consecuente reacción a esta alarma social es entonces de pánico, lo que origina en los ciudadanos conductas desproporcionadas e irracionales tales como los ajusticiamientos de presuntos delincuentes por parte de los ciudadanos.

10. Modelo alternativo

Desde la perspectiva del modelo alternativo se propone una actitud racional e informada sobre la inseguridad por parte de los ciudadanos, que se traduzca en mecanismos eficientes de protección (no de ajusticiamiento), lo que consecuentemente habrá de reducir la alarma social. Por supuesto que, desde esta perspectiva, se plantea respetar la competencia de las instituciones y autoridades responsables de la procuración y administración de justicia ante las cuales solamente se remitirán los casos que sea necesario, por tratarse de conductas delictivas.

11. Modelo tradicional

Las actuales condiciones económicas han generado a su vez condiciones de creciente pauperización entre amplios sectores de la población. De acuerdo con algunas opiniones ampliamente difundidas, la pobreza genera conductas criminales, por lo que, desde la perspectiva tradicional, las conductas criminales se dan principalmente entre gente pobre.

De hecho, los principales clientes del sistema penal son personas de niveles económicos bajos. Más aún, las políticas represivas del Estado se orientan principalmente a ellos; prueba de ello es la descripción que hacen las autoridades responsables de la persecución de delitos de las personas "sospechosas", que siempre son un retrato hablado de los pobres.

11. Modelo alternativo

Si algo resulta evidente es que las cárceles están pobladas en su mayoría por personas de escasos recursos económicos y baja escolaridad, pero ello no se debe a la mayor propensión de los pobres a cometer delitos, sino a que ellos tienen menos posibilidades de recibir una defensa eficiente en el proceso penal, y, en general, a que el sistema penal recluta más a quien menos tiene posibilidades de escapar a la acción de la justicia.

Desde el modelo alternativo las políticas de seguridad pública no pueden ser "medicina contra los pobres"; es decir, no puede pretenderse aniquilar a los pobres mediante medidas penales: mientras se profundice la brecha entre ricos y pobres seguirá habiendo pobreza.

12. Modelo tradicional

Pero las condiciones de pobreza, que marcan radicales diferencias sociales, también generan: la tendencia a usar medidas de prevención situacional para proteger a los ciudadanos beneficia solamente a las personas con suficientes recursos económicos para pagarlos, además de que la creciente privatización de la seguridad (mediante compañías que venden protección) protege solamente a quienes pueden pagarla.

Adicionalmente, estas formas de prevención situacional favorecen los intereses y las propiedades de los ricos, que son los que tienen posibilidad de contratar tales servicios.

12. Modelo alternativo

Para el modelo alternativo, sobre la prevención situacional, prevalecen las políticas sociales encaminadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y a reducir los efectos de la desigualdad social, pero no como medidas de seguridad, sino como programas de justicia social.

13. Modelo tradicional

Puesto que, según el modelo tradicional, la seguridad se entiende como resguardo contra la criminalidad, las autoridades responsables están obligadas a desplegar estrategias para combatir eficientemente a la criminalidad, y entre ellas se da prioridad especialmente a las medidas penales.

Sin embargo, como se asume desde este punto de vista que la ley es actualmente tan laxa que permite a los delincuentes escapar de los sistemas penales, se afirma que es necesario reformar la ley, por ejemplo en el sentido de reducir las garantías procesales, para darle menos posibilidades a los delincuentes de que se "evadan de la acción de la justicia".

13. Modelo Alternativo.

De acuerdo con el modelo alternativo, la seguridad se entiende como la vigencia de los derechos fundamentales de todos, y como la protección de los ciudadanos mediante el respeto irrestricto de las garantías constitucionales en toda situación y sin distinción de ninguna especie, teniendo como horizonte de la vida política y social el principio de legalidad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

14. Modelo Tradicional

Consecuentemente, la política de Seguridad Pública en boga se caracteriza por la tendencia al derecho penal máximo, es decir, a la ampliación y al endurecimiento de las medidas penales para el combate a la delincuencia y para la seguridad pública.

14. Modelo Alternativo

No es la severidad de las sanciones penales lo que evita que alguien cometa un delito, sino la seguridad en sus aplicación; a nadie produce temor una pena grave si hay posibilidades de evadirla, especialmente en países como México, donde abunda la impunidad producida por la corrupción y la ineficacia de las autoridades encargadas de perseguir y juzgar a los delincuentes.¹²⁸

Por ello, más que aplicar penas más altas a los delitos, lo que se requiere es aplicar de manera cabal la ley y mejorar los sistemas de procuración y administración de justicia.

Por su parte los Códigos Penales establecen con precisión cuales conductas son delitos, que tienen que hacer las autoridades y cuales son los límites de sus funciones y las garantías de los ciudadanos.

Sin embargo, cuando un presunto delincuente evade la acción de la justicia, eso ocurre generalmente por la ineficacia o la corrupción de las autoridades responsables de la procuración de la justicia –Policías y Ministerios Públicos- y la administración de la justicia Jueces y Magistrados-

Más que reformar la Ley, lo que se necesita es que todos los funcionarios la cumplan cabalmente, por ello, desde el modelo alternativo, se propone una política de protección a los ciudadanos y derecho penal mínimo, es decir, restringido a lo indispensable.

15. Modelo Tradicional

En la actual situación de la Seguridad, el ciudadano ha quedado subordinado a la conducción de la policía y ha sido sometido a los criterios policíacos para su protección, por lo que paulatinamente se ha convertido en policía también. Esto ha creado una especie de legitimación de la violencia privada contra la violencia privada.

¹²⁸ Evidente que la discusión sobre la eficacia de las penas no se ha agotado y todavía hay quienes la defienden, sin embargo puede demostrarse empíricamente que la elevación de las penas no tiene efectos disuasivos; véanse los trabajos de Carranza Op. Cit. Y Nuttall y Baxter " Sentencias Severas; ¿No disuaden el delito? ", en Elías Carranza, Delito y Seguridad de los Habitantes, México ILANUD/Siglo XXI, 1997.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

15. Modelo Alternativo

Para el Modelo Alternativo la conducción de las policías y la supervisión de las estrategias en materia de seguridad pública se deben hacer de manera conjunta entre la sociedad civil y las autoridades por lo que el policía, bajo la conducción de la sociedad civil organizada, se vuelve un ciudadano más.

16. Modelo Tradicional

En el modelo actual prevalecen las medidas presuntamente técnicas para la prevención de delito, bajo la dirección de las autoridades.

16. Modelo Alternativo

El modelo alternativo postula una “descentralización democrática” que restituye a la Sociedad las potestades que el Estado se ha apropiado en el campo de la gestión social y la organización ciudadana para la autoprotección: El Estado debe limitarse a sus funciones básicas y la Sociedad Civil debe asumir la conducción de los asuntos públicos. De acuerdo con nuestra carta magna, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, no en las autoridades, las que solamente son receptoras del mandato de la sociedad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

7. APUNTE FINAL A MANERA DE CONCLUSIÓN.

FUNCION POLICIAL Y DEMOCRACIA

Un informe basado en la revisión de más de 500 materiales escritos a lo largo del mundo durante las tres últimas décadas, ha hecho notar que cuando la policía atiende ágilmente al ciudadano, respeta sus derechos, actúa en el marco de la ley y es transparente, la contribución que la misma hace a la democracia adquiere un efecto multiplicador de calidad de vida que quizá ninguna otra agencia del Estado pueda igualar.

En México existe un reducido grupo de reflexión que sigue de cerca la vanguardia de la función policial en el mundo. Este grupo nos ha permitido ver que el modelo policial predominante en nuestro medio, caracterizado por otorgar prioridad a la disciplina, el empleo de la fuerza y las armas de fuego, por encima de la calidad de los recursos humanos de quienes representan la función policial, está en crisis al menos desde mediados del siglo pasado.

En efecto, desde la década de los cincuenta y aún más en la siguiente el denominado modelo policial burocrático, sostenido por estructuras y comportamientos rígidos, entró en grave crisis porque actuaba y sigue actuando principalmente de manera reactiva y con ejercicio desproporcionado de violencia. Este modelo no dio para más cuando el mundo atestiguó el incremento y diversificación del delito, mientras que la policía se dedica a pedir más hombres y armas, sin otro resultado que el mayor gasto por parte del Estado, mayor violencia por parte de la policía y más desconfianza desde la sociedad.

Detrás del dominio de la visión represiva de la policía, incluso en las democracias más avanzadas, subsistía una confusión fundamental: los gobiernos sobreponían la agenda de seguridad del Estado y la de Seguridad del ciudadano. Por eso la policía no acertaba, salvo en contadas excepciones, a separar su aproximación entre ambos niveles, de manera que confundía el instrumental analítico y las herramientas destinadas a tratar el fenómeno delictivo que pone en peligro a las instituciones del Estado, con una esfera mucho más amplia de fenómenos que afectan la convivencia de la sociedad, en especial de los espacios públicos.

Esta confusión ha sido progresivamente superada durante la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días. Las apreciaciones más avanzadas, en particular las desarrolladas sobre la creciente inclusión de principios característicos del Estado social y democrático de derecho, recuperaron la idea de que la función policial debe actuar antes como factor de integración social, y sólo después como instrumento de reacción para hacer posible el castigo penal.

La idea de una policía capaz de aportar a la construcción de la convivencia, nos permitirá ver todo un universo de posibilidades en la relación policía-ciudadano, que antes había quedado al margen.

En el terreno del conocimiento científico, la sociología empírica aportó lo necesario para evidenciar que el fenómeno delictivo y la violencia son expresiones mínimas en el contexto amplio del tejido social. Ello nos permite demostrar que la política represiva en general, y el modelo policial burocrático en particular, dedican la mayor parte de los recursos a la atención de la menor parte de la sociedad.

Es necesario cambiar el concepto, prioridades y estrategias, y aceptar que una policía eficaz y legítima requiere un sistema de organización y operación que la hagan parte de la sociedad. Así, debe de hincar el giro radical que dé vida al programa de policía comunitaria, cuyas diversas modalidades ahora son encontradas a lo largo del mundo entero. Europa central vive su transición hacia la propuesta de policía comunitaria y ahora mismo inicia proyectos para evaluar con estándares objetivos comunes los resultados alcanzados.

Ahora hemos sabido de los más recientes esfuerzos de Europa para atender la relevancia que tiene el comportamiento de la policía en la calidad de democracia. Allá se ha creado el instrumento más amplio y profundo en su tipo. Se trata del Código Europeo de Ética de la Policía, adaptado el 19 de septiembre de 2001 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Es el resultado de los trabajos realizados desde 1998 por parte del Comité de Expertos en Ética Policial, integrado por representantes de Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Moldova, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, España, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y el Reino Unido.

El código incluye 66 artículos que se distribuyen en los siguientes temas: objetivos de la policía, bases legales en el Estado de derecho, la policía y el sistema de justicia criminal, su estructura organizacional, guías para la acción e intervención, rendición de cuentas y control e investigación y cooperación internacional.

Uno de los mayores daños a la función policial en México lo provoca la falta de material analítico, en todos los sectores, destinado a reformarla. Muchos de nuestros ejes de debate están agotados porque no vemos hacia el exterior. Por esto aún priva entre nosotros el modelo burocrático –tradicional-. Europa construye para sí una mejor policía y al hacerlo ofrece mayores elementos al mundo entero. Una lectura somera del código de referencia deja en claro la distancia entre los debates. Es necesario reducirla. La calidad de nuestra democracia depende, entre otros aspectos de ello.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

CULTURA ESTADISTICA

En las páginas anteriores hicimos referencia a la importancia general de las mediciones. Este es un tema de especial importancia para la seguridad pública: la información es un el elemento central para contener y combatir la inseguridad. Y la información no son sólo los registros oficiales de delitos reportados por la autoridad sino la información que fluye de la ciudadanía.

Por lo tanto, un objetivo central de estas mediciones es diseñar e implantar índices que permitan evaluar de forma rigurosa, independientemente, pública y continua el desempeño de las autoridades que operan a lo largo del sistema de seguridad pública y justicia penal. De esta forma se buscan generar índices para consumo ciudadano que sinteticen el estado general que guarda el sistema de seguridad pública y justicia penal.

LA NUEVA RELACION SOCIEDAD-ESTADO.

El concepto del Poder de Policía como expresión de la autolimitación de la autoridad estatal para evitar interferir en la esfera privada de los derechos de los gobernados, sin con ello cancelar la posibilidad del poder público para establecer limitantes al ejercicio irrestricto de los derechos de libertad y propiedad por los particulares, constituye el eje sobre el cual debe construirse las modernas concepciones de las fuerzas policiales en un Estado de Derecho. Sustentado en el principio de legalidad, esta facultad del poder público, corresponde ejercerla al Legislativo, que deberá establecer en un marco normativo preciso que delimite claramente los alcances de las prerrogativas de los ciudadanos frente a la intrusión estatal.

Resulta necesario establecer vínculos estrechos entre la sociedad y la policía que la sirve, para que se superen las desconfianzas recíprocas, de forma tal que la primera no vea a los cuerpos de seguridad como antagónicos ni los segundos a los individuos como posibles delincuentes o, en el mejor de los casos, estorbos. Superadas las suspicacias mutuas, se construirán marcos de colaboración que redunden en beneficio mutuo y el abatimiento de la criminalidad.

La propuesta de adopción de un modelo de intervención policial garantista que actúe como salvaguarda de los bienes jurídicos de los ciudadanos, basado en el respeto a los derechos humanos y a los principios liberales, se perfila hacia la construcción de un derecho penal menos represivo. Referido a la policía, aparece que ésta interviene investigando y detectando comportamientos criminales, confiriendo el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente, pues participa con la primera y no al margen de ésta.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es incuestionable que el crecimiento de los fenómenos delictivos que cada vez con mayor poder desafían al Estado, logrando vulnerarlo. La capacidad del propio Estado para responder a los retos que ello impone, también es ahora seriamente cuestionada, pues siendo observadores atentos, cada vez con mayor preocupación, de la capacidad de la delincuencia organizada para penetrar e infiltrar a las instituciones públicas, especialmente las policiales. Ello obedece, independientemente de las causas que animan a la criminalidad, a factores muy bien identificados: corrupción e impunidad. Tal situación afecta desde luego al Estado democrático de derecho, lo vulnera y produce entre los ciudadanos la sensación de absoluta inseguridad y recelo.

La seguridad pública resulta ser, sin duda alguna, un asunto de Estado, convertido en componente fundamental del modelo de desarrollo nacional. Hoy cuando la globalización nos ha expuesto a una mayor inseguridad en todos los sentidos, las estrategias del Estado para combatirla deben fincarse en la lucha contra la corrupción y la impunidad que ella propicia; en la profesionalización de los cuerpos de seguridad; en la participación de todos los sectores que genere mecanismos de corresponsabilidad sociedad-Estado en esta tarea, garantizado así el robustecimiento de las estructuras democráticas; y, desde luego, en la manera en que actualmente debe ser entendida la seguridad pública: como una política criminológica que posibilite y permita hacer viable un proyecto de Nación incluyente, que restablezca la confianza de los mexicanos en su país y que recupere la confianza de nuestros socios comerciales y de los países que desean invertir en México. Se trata de conservar la planta productiva y acrecentar la inversión, de conservar empleos, de dotar a los jóvenes de un futuro cierto, de evitar que la sociedad resulte afectada por problemas de inseguridad. Se trata en suma, de recobrar la visibilidad del país mismo.

Es importante reiterar que el funcionamiento y operación del sistema Nacional de Seguridad Pública ha supuesto también una nueva idea del sistema federalista mexicano, pues el centro medular de su operación radica en la interacción, con total respeto a las soberanías, de las diferentes instancias ubicadas en cada nivel de gobierno. En ese sentido, el sistema ha venido previniendo la centralización en la toma de decisiones e impulsado, a un mismo tiempo, pese a los problemas y resistencias naturales, los Consejos correspondientes al Distrito Federal, a los Estados y Municipios.

Otro de los puntos torales que animan al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo constituye la carrera policial como elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. En el diseño de la carrera policial deben comprenderse los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actuación, permanencia, promoción y separación del servicio, así como los criterios de evaluación. En este sentido, proponemos que sean las Instituciones de Educación Superior del País las responsables de establecer y desarrollar la carrera policial en los diferentes niveles de gobierno, con el objeto de

homologar procedimientos y alcanzar la equivalencia en los contenidos de los planes y programas para la formación de integrantes de las instituciones policiales, sin con ello soslayarse las necesidades de cada región del país, atendiendo a sus propias particularidades y orientando la especialización hacia los requerimientos criminológicos particulares.

La constitución de un servicio civil de carrera que garantice en la transición por el relevo en la titularidad de los diferentes puestos de mando de la institución, aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal, con exclusión de criterios de otra índole, favoreciendo la capacitación indispensable para incrementar los niveles de rendimiento. El servicio civil de carrera debe constituirse, de acuerdo con estas ideas, en una acción del estado hacia la modernidad de la institución, ya que asume un cambio estructural, vinculando la racionalidad institucional con las necesidades individuales, a través de la democratización y el desarrollo integral de los elementos policiales.

En suma, los resultados de los índices ciudadanos nos indican que las autoridades tienen que abocarse a la tarea de mejorar la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño. Es posible que los índices delictivos no puedan disminuir significativamente de un año a otro. Sin embargo, la calidad del servicio de las policías, ministerios públicos y jueces si puede mejorar significativamente en poco tiempo con políticas enfocadas a este aspecto.

SOCIEDAD Y REFORMA DE ESTADO

En este año se cumplen 37 años del primer intento formal de reforma del Estado: las de Jesús Reyes Heróles, implementada de 1972 a 1977. No obstante sus avances son aún muy modestos. Durante los 80 y 90 se obtuvieron logros en materia electoral, de derechos humanos, de división de poderes. Pero en la actual década se ha dejado de avanzar, incluso en la mayoría de las áreas se ha retrocedido. Inercias inherentes al sistema político mexicano que han impedido su avance. Por eso, parece ser que la única que puede impulsar esta reforma es la sociedad civil, esta debe iniciar por coordinarse participativamente consigo mismo para definir su ideal de estado. En función de ese ideal, el paso siguiente será construir los mecanismos permanentes para dotar al servicio público de una emisión de Estado de largo plazo.

Parte crucial de lo anterior consiste en la formación y el desarrollo del personal de Estado, el camino usual ha consistido en el servicio civil de carrera. Pero en México salvo en política exterior, estos han fallado en su implementación en buena medida por la permanente reconstrucción de feudos burocráticos como bien señala Sergio O. Saldaña Zorrilla, en su obra Sociedad en la Reforma del Estado, cuando reconoce que esto obedece a la desmedida petición-aceptación de favores electorales del sistema político mexicano, ya que los puestos gubernamentales son el medio de pago.

En materia de seguridad pública recién se ha organizado al menos una pequeña parte de la sociedad para atender los rezagos del Estado en esta materia, no obstante es necesario expandir esa acción a todos los niveles de la sociedad, pues parece ser que esta revive solo ante choques críticos. Parece ser que los avances de Reforma del Estado solo surgen en los lapsos transitorios de concienciación de nuestra sociedad civil. Si como la realidad no lo sugiere nuestra clase política es un espejo casi fiel de nuestra sociedad, solo el permanente empuje de un ideal surgida de esta última es lo que posibilitara la Reforma del Estado.

No solo en el combate a la inseguridad hemos perdido el control, también en el combate a la pobreza; en materia social, en la actualidad México es el país más inequitativo de Latinoamérica y esta a su vez, es la región más inequitativa del mundo; en materia económica la mexicana es la economía que menos crece de Latinoamérica. Por eso necesitamos una mucho mayor participación de la sociedad civil que logre empujar una agenda ampliada para la resolución simultanea de todos los grandes problemas nacionales ya que sin esa agenda estamos condenados a profundizar nuestro sub-desarrollo a una mayor violencia y a la larga al desmantelamiento del Estado mexicano mismo.

INSTITUTO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA.

Casi medio millón de policías y agentes de autoridad, a su conveniencia, se coluden con el delito o defienden a la sociedad, mientras las cúpulas políticas se vale de ellos o los repudian sin querer reconocer que ya perdieron el control de esas estructuras, que usan al poder como parapeto para encubrir su corrupción delictiva, mientras le hacen creer que está incondicionalmente a su servicio, para así envolverlo en sus redes criminales y corruptas.

Frente a esta anarquía, la sociedad no puede ni debe convertirse en policía, Ministerio Público o Juez, para defender su supervivencia, pero si tiene todo el derecho y la obligación de exigir al Legislativo que apruebe la creación de un instituto ciudadano verdaderamente independiente del gobierno, que cuente con la fuerza suficiente para auditar y obligar a rendir cuentas cotidianas a policías y autoridades y aplicar sanciones a quienes incumplan, y así rescatar a la sociedad de la ineficiencia del poder y de la delincuencia incrustada en sus estructuras.

Para lograr lo anterior es necesario lo siguiente:

1. Crear al Instituto Ciudadano de seguridad y justicia como órgano realmente independiente del gobierno, con facultades para conocer y auditar funciones, cifras y resultados en seguridad y justicia, y para sancionar administrativamente a quien incumpla.

2. Este órgano debe formarse con ciudadanos de todo el país, propuestos por la comunidad a través de ONG, organismos de derechos humanos e instituciones académicas de educación superior, sometiendo a esos candidatos a un examen público exhaustivo de sus antecedentes y compromisos con la sociedad.

3. Los candidatos deberán ser votados libremente por la ciudadanía en una elección transparente al margen de cualquier participación oficial o partidaria.

4. Las tareas que desempeñen deberán ser remuneradas y los fondos para auditar sus funciones provendrán de los recursos obtenidos de los decomisos del narcotráfico, del contrabando y del crimen organizado.

5. El poder público deberá, bajo pena de cese fulminante, transparentar todas sus funciones frente a este consejo, que se obligará a informar cotidianamente en todos los medios la verdad de los que ocurre en seguridad y justicia.

Cuando la sociedad logre estos propósitos y haya transparencia, rendición de cuentas y sanciones verdaderas, esta crisis empezará a superarse en forma inmediata.

NOTA FINAL.

Seguramente la sociedad agradecerá y el poder público apreciara las aportaciones que los especialistas en la materia puedan hacer al análisis y la solución de estos problemas. Y ese agradecimiento y ese aprecio crecerán en la medida en que las sugerencias muestren –como seguramente lo harán- la forma de defender al ser humano, a la sociedad, al estado democrático, sin suprimir democracia y garantías, derechos y libertades. No debemos de perder estos, nunca y en ningún terreno, ni siquiera en el de la prevención del delito, la seguridad pública y la justicia penal, que es donde el Estado de Derecho y los ciudadanos se encuentran expuestos, sabiéndolo o ignorándolo, a los mayores peligros. De lo contrario a los problemas que hoy plantea la delincuencia agregaremos mañana -y ese mañana ya ha comenzado- los que traiga consigo la persecución del crimen.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO, A.C., *“DIALOGO Y DEBATE DE CULTURA POLITICA”*, año 3, núm. 12, abril-junio del 2000.
- IGNACIO CARRILLO PRIETO, *“POLICÍA Y ESTADO DEMOCRÁTICO”*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXXII, No. 2, Editorial Porrúa, México. D.F., Mayo- Agosto, 2007.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXX, No. 3, Editorial Porrúa, México. D.F., Septiembre - Diciembre, 2004.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXX, No. 2, Editorial Porrúa, México. D.F., Mayo - Agosto, 2004.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXVIII, No. 1, Editorial Porrúa, México. D.F., Enero- Abril, 2002.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LX, No. 3, Editorial Porrúa, México. D.F., Septiembre - Diciembre, 1994.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXXIV, No. 3, Editorial Porrúa, México. D.F., Septiembre - Diciembre, 2007.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXIX, No. 3, Editorial Porrúa, México. D.F., Septiembre - Diciembre, 2003.
- ACADEMIA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES, *“CRIMINALIA”*, Año LXVIII, No. 2, Editorial Porrúa, México. D.F., Mayo - Agosto, 2004.
- JUAN RAMÍREZ MARÍN, *“SEGURIDAD PÚBLICA Y CONSTITUCIÓN”* Editorial Porrúa, México, 2003
- LUIGI FERRAJOLI, *“DERECHO Y RAZÓN”* Teoría del Garantismo Penal, Prólogo de Norberto Bobbio, Editorial Trotta, Cuarta Edición 2000. Madrid España.
- FERNANDO TENORIO TAGLE, *“SEGURIDAD PÚBLICA”* Tres Puntos de vista Convergentes, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., México, D.F.
- MARCO ANTONIO LÓPEZ VALDEZ, *“LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO”* Tendencias y Vulnerabilidades, Editorial Porrúa, México, 2000.
- RENÉ GONZÁLEZ DE LA VEGA, *“LA LUCHA CONTRA EL DERECHO”* Reflexiones y Propuestas, Editorial Porrúa, México, 2000.
- SERAFÍN ORTIZ ORTIZ, *“FUNCIÓN POLICIAL Y SEGURIDAD PÚBLICA”*, McGRAW-HILL, México, 1998.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS MEXICANOS, *“INSEGURIDAD, CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD”*; El Gran Desafío Nacional, Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país.

- MARCELO BERGMAN, “*SEGURIDAD PÚBLICA Y ESTADO EN MÉXICO*” Análisis de algunas iniciativas, Distribuciones Fontamara.
- INSEGURIDAD, CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD; “*EL GRAN DESAFÍO NACIONAL*”. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho de seguridad pública en nuestro país. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2005.
- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, “*RÉGIMEN ECONÓMICO Y DERECHO HUMANOS*”, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Doctores en Derecho, México, D. F. Diciembre de 1985
- DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES. Editorial Heliasta S.R.L. Primera Edición. Pág. 695. Enero de 1974. Buenos Aires, Republica de Argentina.
- SAMUEL GONZÁLEZ RUIZ Y OTROS. “*SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO*”. UNAM, Serie Justicia, México, 1994.
- HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE, *TEORÍA POLÍTICA*, 13ª. Edición Porrúa, México. 2001.
- ELÍAS CARRANZA Y OTROS, *DELIO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES* Siglo XXI e ILANUD, México 1997.
- SERGIO AGUAYO QUEZADA, “*LA CHAROLA*” una historia de los servicios de inteligencia en México, Grijalva, México 2001.
- AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL “*SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL*” Inacipe, México, 2000.
- RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA *DICCIONARIO DE DERECHO* 19ª. Ed, Porrúa, México 1973.
- IGNACIO BURGOA ORIHUELA, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Porrúa 1973.
- CARLOS QUINTANA ROLDÁN Y NORMA SABIDO PENICHE, *DERECHOS HUMANOS* 2ª. Ed. Porrúa México 2001.
- HÉCTOR FIX ZAMUDIO Y SALVADOR CARMONA VALENCIA, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO*, Porrúa, México 1999.
- JOSÉ LUIS SOBERANES Y OTROS, “*LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO*” Porrúa –CND México 2001.
- SAMUEL GONZÁLEZ UNAM SERIE JUSTICIA México 1994.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *REFORMAS A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS* 1917-febrero 2001, México, 2001 pp. 240-241.
- GARCÍA RAMÍREZ SERGIO. *PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Ley General que establece las bases de Coordinación del SNSP, SEGOB, México. 1996.

- EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO, MEXICANO: *ÉSTA ES TU CONSTITUCIÓN*, 1ª reimpresión, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1996.
- SERGIO E. GUTIÉRREZ Y ROBERTO RIVES S. *LA CONSTITUCIÓN MEXICANA AL FINAL DEL SIGLO XX*, 2ª. Ed., Edición de los Autores, México, 1995.
- RENE GONZÁLEZ DE LA VEGA, *“TEORÍA DE LOS ESCENARIOS 2000-2030”* en políticas públicas en materia de criminalidad, Porrúa, México, 2001.
- JOSÉ G. SANDOVAL, ULLOA, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA*, SEGOB, México, 1997,
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, NUEVA ÉPOCA, tomo 2, PGR, México, 1998.
- RICARDO RAVELO, REVISTA PROCESO. *SEMANARIO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS*, número 1577, 21 de enero de 2007, México.
- JOSÉ LUIS PIÑEYRO, INVESTIGADOR UAM- AZCAPOTZALCO. *SEMANARIO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS*, Número 1577, 21 de enero de 2007, México.
- EDGARDO BUSCAGLIA, INVESTIGADOR ITAM, *PROCESO, SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS*, Número 1659, Pág. 2117 de agosto de 2008. México.
- SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LXX No. 3.
- FAJZYLBER, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crim ?* Office of the Chief Economist Latina America And the Caribbean Region, The Worl Bank, sin lugar de publicación Marzo de 1998.
- FAJZYLBER, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza *“Crimen y Victimización, una perspectiva económica”*. En *Crimen y violencia en América Latina* Editado por Pablo FAJZYLBER, Daniel Lederman y Norman Loayza p.p. 1-62, Banco Mundial y Alfaomega, Bogota 2001.
- HULSMAN Y J. BERNAT, *SISTEMA PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA*, Barcelona, Ariel, 1984.
- BARATTA, *CRIMINOLOGÍA CRÍTICA Y CRÍTICA DEL DERECHO PENAI*, México, Siglo XXI, 1989.
- BERGALLI, BUSTOS Y MIRALLES, *EL PENSAMIENTO CRIMINOLÓGICO*, Bogotá, Temis, 1983.
- DEL OLMO, *AMÉRICA LATINA Y SU CRIMINOLOGÍA*, México, Siglo XXI, 1981.
- ANIYAR, *CRIMINOLOGÍA DE LA REACCIÓN SOCIAL Y CRIMINOLOGÍA DE LA LIBERACIÓN*, 1977 y 987.
- ZAFFARONI, *EN BUSCA DE LAS PENAS PERDIDAS*, Bogotá, Temis, 1990.
- TENORIO, *“DE LA CLÍNICA A LA CRÍTICA CRIMINOLÓGICA”*, Alegatos, 9 may-ago, 1988.
- G. H. MEAD, *ESPÍRITU, PERSONA Y SOCIEDAD*, Barcelona, Mead, 1982.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- H. BECKER, *LOS EXTRAÑOS*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1971.
 - BERGER Y LUCKMAN, *LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD*, B. Aires, Amorrortu, 1979.
 - A. V. CICOUREL, *METHOD AND MEASUREMENT IN SOCIOLOGY*, Glencoe III, 1964.
 - MICHEL FOUCAULT, *VIGULAR Y CASTIGAR*, México, Siglo XXI, 1983.
 - J. YOUNG, *The Criminology of Intolerance; zero-tolerance policy and the American prision experiment*, Center for Criminology, Meddlesex University, s/f. Emile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, México, Premiá, 1987.
 - ROBERT K. MERTON, *TEORÍA Y ESTRUCTURA SOCIALES*, México, FCE, 1980.
 - TALCOTT PARSONS, *LA ESTRUCTURA DE LA ACCIÓN SOCIAL*, Madrid, Guadarrama, 1980.
 - E. CARRANZA, *SITUACIÓN DEL DELITO Y DE LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*, México, Siglo XXI, 1997.
 - BARATTA, "ENTRE LA POLICÍA DE SEGURIDAD Y LA POLICÍA SOCIAL EN PAÍSES CON GRANDES CONFLICTOS SOCIALES Y POLÍTICOS", *El Cotidiano*, 90, jul-ago, 1998.
 - ROMERO, "LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN: EL CASO DE LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO", *El Cotidiano*, 90, jul-ago, 1998, UNAM-A.
- 