

373
Zej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"SOCIEDAD Y POLICIA EN LA
TRANSICION DEMOCRATICA."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ORLANDO OLMEDO MUÑOZ



MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON
ALLA DE ORIGEN

0275758



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



NIVEL NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/18/99

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.**

El pasante de la licenciatura en Derecho **OLMEDO MUÑOZ ORLANDO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"SOCIEDAD Y POLICIA EN LA TRANSICION DEMOCRATICA", asignándose como asesor de la tesis al **DR. ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales

Apoiado en este dictamen, en mi caracter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración

A T E N T A M E N T E:
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad D.F. a 15 de marzo de 1999.


**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

Merg

Sociedad y Policía en la Transición Democrática.

ÍNDICE TEMÁTICO

Introducción.	4
----------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

1.-Relaciones entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública...	8
1.1 <i>Concepto global y estratégico y la Seguridad Pública</i>	
1.2 <i>La seguridad pública como función básica de protección del Estado.</i>	12
1.3 <i>Sociedad y Seguridad Pública</i>	22

CAPITULO SEGUNDO

2.- Derecho, Orden y Libertad.	28
2.1 <i>Consideraciones generales sobre el Derecho.</i>	
2.2 <i>Estado de Derecho.</i>	33
2.3 <i>La Constitución y el Poder del Estado.</i>	40
2.3.1 <i>El Poder Nacional.</i>	45
2.4 <i>Marco Jurídico en la Seguridad Pública Mexicana.</i>	55
2.5 <i>Fundamento Constitucional.</i>	67
2.5.1 <i>Título primero, Capítulo primero, de las Garantías Individuales.</i>	
2.6 <i>Disposiciones de Orden Federal.</i>	70
2.6.1 <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	
2.6.2 <i>Comentarios sobre la legislación federal.</i>	80
2.7 <i>Legislación secundaria.</i>	93
2.7.1 <i>Ley de Planeación.</i>	
2.7.2 <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	97
2.7.3 <i>Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</i>	102

2.7.4 Decreto que comprende la Ley de la Policía Federal Preventiva y Reforma diversas disposiciones de otros ordenamientos legales.....106

CAPITULO TERCERO

3.-El funcionario policial y la transición democrática.....112

3.1 *Disenso, consenso y policía.*

3.1.1 *Transición democrática y seguridad ciudadana.*

3.1.2 *Consenso y legitimidad.....120*

3.1.3 *Sociedad Civil y seguridad pública.....124*

3.1.4 *Efectos psicosociales en la Seguridad Colectiva.....128*

3.1.5 *Participación ciudadana y consenso social.....130*

CAPITULO CUARTO

4.- Prospectivas de la Seguridad Pública.....135

4.1 *Soberanía Nacional y poshistoria.*

4.2 *Geopolítica y cooperación policial.....137*

4.3 *Geoestrategia y bloques de poder.....139*

4.4 *Nuevo Orden Mundial y policía.....141*

4.5 *Violencia y muchedumbres.....143*

4.6 *Crimen y descomposición social.....146*

CAPITULO QUINTO

5.- Nueva cultura y cambio axiológico.....151

5.1 *Ética y policía.*

5.2 *Coordinación policial y pacto Federal.....155*

5.3 *Capacitación y Modernización de los cuerpos de Seguridad.....162*

5.4 *Estratificación social y policía.....166*

CONCLUSIONES.....	170
Bibliografía.....	180
Legislación consultada.....	183
Hemerografía.....	184

INTRODUCCIÓN

Una auténtica seguridad pública, así como la necesaria modernización de los cuerpos de protección ciudadana son dos de los puntos nucleares que dan cuerpo a esta tesis y constituyen, al mismo tiempo, un sólo objetivo a perseguir.

Múltiples son los factores que inciden para la formulación de una concepción policial suficientemente nacional y dinámica, capaz de adecuarse, en cada caso, a los cambios experimentados por la sociedad en el reacomodo, tanto de las energías cívicas, como de las fuerzas económicas y políticas del país, y a las del entorno mundial.

El llamado derrumbe de las ideologías, el surgimiento de nuevos actores sociales, la complejidad de la construcción de un nuevo orden político en medio de las tensiones mundiales, así como las difíciles condiciones de adaptabilidad, autonomía y coherencia necesaria de los países para canalizar la pujante participación ciudadana sin perder su propia identidad constituyen algunos de los fenómenos de mayor significación en el cambiante panorama social, que deben ser tomados en cuenta para la creación de un perfil policial con arraigo en la cultura y valores nacionales.

De ahí la necesidad que existe de reflexionar sobre cuáles son los elementos indispensables para dotar al funcionario policial de una mayor civilidad y de una visión multifacética, acorde a una sociedad como la mexicana.

Por ello, el contenido de este trabajo se agrupa en cinco capítulos principales: El primero se refiere a *Las relaciones entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública*, el cual pretende fomentar en los responsables de la Seguridad Pública y en los cuerpos policiales una comprensión clara del sentido que tiene el mantenimiento equilibrado de las libertades y el orden no sólo en la seguridad pública, sino también y en forma principal para el mantenimiento de la Seguridad del Estado en la transición democrática; El capítulo segundo, denominado *Derecho, Orden y Libertad*, busca proyectar la importancia que éste tiene en la existencia del Estado, se presenta como algo que trasciende a la vida y que tiene que ser visto por la razón como un conjunto de normas, un sistema, de aprobación moral sobre lo bueno y equitativo; como una idea fuerza, una idea regulativa de la vida social que se identifique con lo que es justo: *El funcionario policial y la transición democrática* pretende reflejar la importancia que las fuerzas de seguridad pública tienen en el actual proceso de transición que vive México, fundamentalmente para que éstas sean

un elemento de estabilidad y no de confrontación y agravio; *Prospectivas de la acción policial*, es un capítulo en el que se abre al análisis de las actuales condiciones geopolíticas mundiales, las aportaciones de la nueva ciencia, así como el papel que los organismos policiales tienen que desempeñar dentro de este marco; finalmente, *Nueva Cultura policial* prefigura un marco conceptual ya que incorpora a la labor policial principios axiológicos, culturales y de formación integral.

El presente documento, pretende ser un aporte a la formulación de una necesaria política policial; cada uno de los rubros seguidos aquí son temas concernientes desde distintos ángulos a la función de los cuerpos de seguridad en una sociedad plural y heterogénea, discutible y dispuesta a la discusión, por lo que constituyen ámbitos de actualidad y de importancia cierta, tanto para el funcionario policial, como para el ciudadano, habitantes todos de un mismo espacio social que se interrelaciona como vasos comunicantes.

Sin embargo, el debate sobre estos temas está abierto. Lo vertido aquí no pretende erigirse en verdad acabada, pero sí urgente llamada de atención a puntos que requieren de una ingente reflexión y discusión para que puedan esbozarse líneas generales de actuación para unos cuerpos de seguridad ciudadana que correspondan a las exigencia del nuevo tiempo social y que sean,

simultáneamente, expresión diferenciada de la identidad nacional y de la soberanía del Estado.

La presente Tesis pretende dar una visión que define no sólo la función policial, sino también el compromiso que los cuerpos de seguridad pública, tienen en un estado de transición democrática: busca ser una respuesta a las demandas de la sociedad por una policía que garantice el equilibrio del binomio orden-libertad en un proceso de modernización y culturación del nuevo funcionario policial.

CAPITULO PRIMERO

1.- Relaciones entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

1.1 Concepto global y estratégico y la Seguridad Pública.

El concepto estratégico de la Seguridad Nacional es asegurar la preservación del Estado Nacional como forma de organización política producto de nuestra historia y perfilada por el esfuerzo generacional de los mexicanos. Este concepto debe asumir los riesgos y posibilidades que se presentan en el final del milenio como características de la sociedad internacional: el desarrollo del mercado mundial subsidiado por el tercer mundo; el avance tecnológico que se manifiesta en los sistemas electrocéntricos; la creciente competitividad comercial; el desmantelamiento de las "ideologías duras" y de los proyectos electorales de las sociedades avanzadas; la guerra cultural y psicológica que arrasa las identidades nacionales, los principios de diferenciación cultural y la personalidad original e irreductible de cada pueblo.

En este ámbito en que también se presentan bloques supranacionales, que si bien ya no obedecen a intereses de confrontación de sistemas antagónicos capitalismo-comunismo, dada la profunda crisis del totalitarismo en el mundo, han surgido bloques económicos como la Comunidad Económica Europea y

otras formas de cooperación internacional, que requieren ser sopesados por el Estado Nacional para fortalecerlo y evitar su desintegración en una sociedad mercantil sin valores, raíces, proyecto político y memoria histórica.

El concepto estratégico: conservación del Estado Nacional debe ir acompañado de un concepto global de la Seguridad Nacional. En este campo es donde la seguridad pública adquiere una nueva trascendencia como forma de protección de la sociedad civil como de la sociedad política.

Un Estado que considere que la seguridad ciudadana es responsabilidad unilateral de la sociedad, es un Estado que se desarma y abdica de su naturaleza para convertirse de acuerdo a la escuela individualista en un Estado gendarme de los intereses de los grupos económicamente poderosos. Sin contenido doctrinario ni social el Estado no tendría más remedio que "dejar hacer, dejar pasar"¹. Por otra parte, un Estado que pretende separar la función

¹ Esta tesis tiene su origen entre los fisiócratas -con influencia importante de las teorías de Descartes, Locke y Rousseau- quienes sostenían que en los fenómenos de la producción y distribución de las cosas se debe seguir un método semejante al que determinan las leyes de la naturaleza, sin limitación e interferencia de las restricciones gubernamentales. Los fisiócratas consideran, ante todo, al individuo y sus derechos, especialmente al de la propiedad privada. Para ellos el Estado protege la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos; pero el individuo conoce mejor sus intereses, y acomoda sus actos a las leyes naturales, en mayor grado que los gobiernos. De aquí se deriva la conocida máxima del "dejar hacer,

de seguridad ciudadana de la sociedad, es un Estado condenado al aislamiento interno y a una falta de consenso social en las acciones que determine realizar. Se trata de un Estado autoritario, cuya máquina coactiva por más que se desarrolle es incapaz de proporcionar seguridad a la sociedad, puesto que violenta y vulnera sus derechos. En este caso el aumento del aparato de seguridad, desligado de bases sociales legítimas en lugar de proteger, oprime a la sociedad.

Un Estado donde impere la inseguridad, se transgreda el derecho, reine el desorden y la exagerada demanda de derechos que no corresponda al cumplimiento de las obligaciones, atomiza al cuerpo social, debilita gravemente al Estado y propicia condiciones de anarquía que pueden conducir a la desintegración del poder interno, y por consiguiente, a la pulverización de la Nación.

Por ello es que la seguridad pública con ser un problema policiaco comprende puntos neurálgicos de la Seguridad del Estado. La defensa de la soberanía frente a un enemigo externo es un problema de Seguridad del Estado, pero ésta sólo puede partir de bases firmes si existen condiciones internas de paz y tranquilidad, que permitan el desarrollo de una estrategia geopolítica.

dejar pasar”, es decir, *laissez faire, laissez passer*”. Raymond G. Gettell, *Historia de las Ideas Políticas*, Edinál Impresora S. A., México D. F., 1976.

La seguridad del Estado es un fenómeno que presenta dos aspectos fundamentales: la seguridad interna, en que intervienen distintos elementos sociales, políticos y económicos que rebasan las tareas policíacas pero que inciden en su desempeño; la seguridad externa, en que intervienen factores de política internacional así como un conjunto de complejas variantes que se derivan de la confrontación política.

De ahí la necesidad de integrar en una concepción global que comprenda tanto la seguridad interna como externa una estrategia de Seguridad del Estado, que debe considerar como elemento fundamental para su proyección externa las condiciones de gobernabilidad internas.

Quien desconociendo la importancia de la seguridad pública para la Seguridad del Estado se empeñe en construir una teoría de defensa nacional, estará en un terreno movedizo, pues sin orden ni seguridad en el interior del Estado es imposible que ésta pueda realizar su misión histórica.

Puede decirse entonces que la seguridad del Estado para cumplir con sus fines debe tomar en cuenta de manera prioritaria la seguridad pública, pues de lo contrario, la sociedad abandonada a su dinámica conduciría a la fragmentación individualista de los

altos intereses nacionales, o el Estado aislado de la sociedad, sin base social legitimante, degeneraría en autoritarismo, lo que también daría como resultado una sociedad anémica, uniforme, carente de creatividad y masificada.

1.2 La seguridad pública como función básica de protección del Estado.

La función primaria del Estado -en la que concuerdan distintos tratadistas- es la de mantener el orden y la gobernabilidad, ya que sin ellos las otras funciones no pueden desarrollarse, en este sentido el Estado Mexicano al asegurar el disfrute de las garantías individuales que se consignan en el primer capítulo del Código Fundamental, así como la preservación de sus bienes y propiedades, podría genera las condiciones más apropiadas para alcanzar los objetivos, el desarrollo y el proyecto nacional.

De otra forma, las deficiencias del gobierno en las tareas de seguridad pública se manifiestan en el conjunto de la Seguridad del Estado, puesto que un clima de inseguridad tiene repercusiones en el mismo centro del Poder Nacional. Así, un Gobierno incapaz de mantener la seguridad, es un Gobierno que no está en condiciones de encauzar las energías cívicas, políticas y económicas de la sociedad. Al no existir orden y gobernabilidad, no hay

posibilidades de desarrollo, y por lo tanto, de mantenimiento y acrecentamiento del Poder Nacional.

En el siglo XIX la falta de la seguridad pública interna condujo al surgimiento de grupos y gavillas que no sólo sembraron el dolor y la ansiedad, sino que condujeron prácticamente a un estado de ingobernabilidad al país, lo que se vió acrecentado por las pugnas políticas y el desarrollo de una guerra civil cruenta y desgastante que puso a la Nación al borde de su desintegración.

Un fenómeno interno consistente en una atmósfera endémica de inseguridad mezclado con factores históricos y políticos que no cabe tratar aquí por la naturaleza del documento, llevaron a la Nación a una parálisis de su ser espiritual y del aparato del Estado que se manifestó en el más grave golpe que ha sufrido el Estado en su historia independiente: nos referimos a la desastrosa guerra de 1847 que costó al Estado Mexicano la pérdida de más de la mitad de su territorio a manos del agresor extranjero.

Este episodio de la historia nacional es muy ilustrativo respecto al concepto global de Seguridad del Estado. Un país en donde los bandoleros y los indios apaches trastocaban el Estado de Derecho, en donde las facciones enfrentadas hacían valer la fuerza contra el conjunto de la sociedad y en que elementos supranacionales,

especialmente el clero apoyaba a uno de los bandos en guerra, prepararon las condiciones objetivas para que el naciente imperialismo norteamericano cumpliera a nuestra costa con los principios del "destino manifiesto"².

Por ello es que la inseguridad de una sociedad, que no está sujeta a un marco normativo, al imperio de la ley, en donde reina el desconcierto, el miedo y la ley del más fuerte, fatalmente desemboca en una sociedad rota, sin capacidad de respuesta, desorganizada y sumida en conflictos sectarios, como la sociedad del México de la primera mitad del siglo XIX. ¿Cómo podía el gobierno central desarrollar una política de Seguridad del Estado frente al enemigo externo si ni siquiera tenía en paz el propio territorio ?.

De ahí que la seguridad pública sea un elemento fundamental de una política nacional de seguridad. En este sentido la historia

² El concepto " destino manifiesto" surge de la Doctrina Monroe, la cual no obedece a la verdad histórica ya que la llamada doctrina estaba contenida en un discurso pronunciado por el Presidente James Monroe el 2 de diciembre de 1823, el cual establecía decisiones relativas a algunos aspectos de las relaciones internacionales de los Estados Unidos de Norteamérica con el continente europeo. En su parte medular ese discurso ha servido como idea fuerza de la nación norteamericana o "grito de guerra" para la anexión de Texas, de la guerra contra México, de la adquisición de California y Nuevo México, de la compra de Alaska, de la guerra contra España, de la adquisición de las Filipinas y Puerto Rico, de la construcción del canal de Panamá y de la anexión de las Hawaii. Donovan Frank, *Historia de la doctrina Monroe*, Editorial Diana S. A., México, 1966.

resulta aleccionadora, pues como decía Cicerón que “sólo los necios no atienden a la historia.”

Se podrían seguir enumerando ejemplos de cómo un problema de falta de seguridad pública se transforma en un problema de Seguridad del Estado. Queda por consignar la aventura que el pirata francés Conde Gastón Raousset-Boulbon protagonizó en 1852 y 54 al invadir Sonora con 240 filibusteros franceses que organizó y pertrecho desde San Francisco -cuando se tenían relaciones diplomáticas normales con Estados Unidos-. Muy sucintamente la aventura del conde pudo provocar la pérdida no sólo de Sonora sino la organización de un nuevo Estado con los territorios de Sinaloa, Chihuahua y Durango. Dada la debilidad del Poder Ejecutivo, la falta de resolución del Congreso, las deplorables condiciones de la fuerza pública en todo el país valieron para que el conde y sus aventureros, tomaran el 14 de noviembre de 1852 la ciudad de Hermosillo, luego de una batalla de dos horas.³

Afortunadamente para México la segunda excursión del conde fue vencida por un puñado de patriotas que al mando del general José María Yañez lograron con trabajos reducir a los filibusteros. El

³ García Cantú Gastón, *Las invasiones norteamericanas en México*, Ediciones Era, S. A., México, 1971.

conde Raousset terminó su aventurera existencia fusilado a los 36 años en el puerto de Guaymas.

Este hecho vergonzoso da una idea cabal de que en México la inseguridad pública dominante era una de las consecuencias de la inexistencia del Estado y de la falta del principio de autoridad, es decir, no existía una fuerza capaz de mantener unida a la sociedad y dirigirla a sus fines. “ El territorio nacional era, de hecho *res nullius*, cosa de nadie.”

El caso de un grupo de invasores tan insignificante - como los compañeros del conde Raousset- que en cualquier país más o menos organizado sólo habría representado un caso de policía rural, en el México de aquel entonces representó un peligro para la integridad del territorio nacional. Una vez más, un problema de inseguridad pública se transformó en un amago a la soberanía nacional y en un problema de Seguridad del Estado.

De la reflexión sobre estos hechos queda manifiesto que la Seguridad del Estado debe tener una visión estratégica: la preservación y fortalecimiento del Estado Nacional en un mundo cambiante y altamente competitivo. Para que un programa de Seguridad del Estado sea viable en las circunstancias del nuevo milenio, requiere de una concepción global en que se integra como parte fundamental la seguridad pública, entendida ésta como

vigencia y poder de decisión del Estado para hacer respetar el orden interno y orientar la acción colectiva de acuerdo al Estado de Derecho y al imperio de la ley. En este punto es imprescindible la interacción del Estado y de la sociedad en una simbiosis en las tareas de seguridad pública. Ni el Estado aislado y sin consenso. Ni una sociedad que pretenda arrogarse la autoridad legítima del Estado. De ahí que la protección de la sociedad civil y de la sociedad política sea el engarce fundamental de la seguridad pública con la Seguridad del Estado.

Binomio orden y libertad como axioma de la seguridad pública del Estado Mexicano.

El principio del binomio orden y libertad descansa en nuestra tradición política liberal, que amplió el sentido de la libertad al de la justicia social. No puede haber libertad para morir de hambre, a la pregunta despótica de ¿ libertad para qué ? el pensamiento social mexicano debe responder con la idea de justicia como sustento del orden, esto es, no puede existir un orden legítimo sin justicia social, pues de lo contrario el orden serviría para oprimir los derechos de los más desprotegidos en beneficio de una minoría plutocrática.

El orden sin libertad se transforma en tiranía. La libertad carente de orden deviene en anarquía. De ahí que los servicios de seguridad

ciudadana deban desarrollar su quehacer en base al equilibrio de ambos valores.

Se rechaza el esquema de un estado policiaco, que en lugar de proteger la libertad la conculca, pero esta defensa de la libertad para ser real se funda en el mantenimiento del orden, pues la libertad sin conciencia social puede dar lugar al egoísmo antisolidario, o a la anarquía.

El orden no es una estructura monolítica, ni una nivelación por lo bajo del cuerpo social. Se trata de un orden dinámico, que impulsa a las mayorías a una vida mejor a través de la educación y que se asienta en el principio de la justicia social. No se trata de un orden masificante que destruye la iniciativa social e inhibe a la personalidad creativa, al contrario, de un orden que propicie y estimule la libre iniciativa siempre que ésta no sea antisocial, o busque imponer el interés particular sobre el de la Nación.

La seguridad pública constituye un alto valor político para el Estado Nacional, de tal forma que es necesario que la actividad policiaca se desenvuelva fortaleciendo el orden social, ésto sólo es posible si la policía manifiesta en su acción diaria los valores de convivencia del Estado, pues en el caso opuesto la acción policiaca puede llevar al aumento de irritación social o a la exacerbación de

un determinado conflicto, lo que constituiría una amenaza a la paz social.

Dar seguridad y justicia es el objetivo supremo de todo Estado de Derecho. Sus instrumentos coactivos y coercitivos deben estar abocados a su responsabilidad fundamental, que es garantizar la seguridad ciudadana, en un marco de orden y libertad. Estos deberán estar conscientes de las consecuencias sociales y aún políticas de su desempeño, pues el difícil equilibrio de la libertad y el orden puede romperse debilitando al Estado con la represión - la cual generalmente es aplicada por la falta de capacitación y sensibilización para la contención y disuación -, o el desorden que es la antesala del caos.

El Estado debe proponerse el orden social garantizando las libertades de acuerdo a los valores superiores de la Nación. No existe libertad para privilegiar a grupos o individuos cuyo interés es opuesto al de la sociedad entera. No existe tampoco libertad para aniquilar el sistema de libertades. De ahí que se pueda afirmar que el orden y la libertad forman parte sustantiva de la Seguridad del Estado, puesto que son los valores en que se asientan las Instituciones, su menoscabo afecta directamente a la paz social y perturba gravemente la Seguridad Pública.

Otro de los factores que deben dar una característica particular a la interacción del orden y de la libertad es la tradición y la cohesión cultural. Señala Karl Mannheim, en su libro "Libertad, Poder y Planificación Democrática" que cuando prevalece una ansiedad de masas, porque la conmoción ideológica general elimina toda base sana para la acción común, y cuando la gente no sabe dónde está o lo que debe pensar sobre los problemas más elementales de la vida, entonces se puede hablar con razón, de una desintegración espiritual de la sociedad.

Esta confusión y ansiedad afecta el equilibrio del orden y de la libertad, ya que este tipo de sociedades en que ha declinado el sentido nacional, la unidad psíquica colectiva, y el sentimiento de pertenencia a una cultura diferenciada suele extralimitar los derechos individuales en contra de los derechos comunitarios.

Se produce lo que los teóricos de la modernidad y la posmodernidad como Lipovsky en su obra "La era del Vacío" señalan como el fenómeno del "hiperindividualismo" que sustituye el esquema Ortegaiano de la rebelión de las masas con una cultura narcisista cuyo centro es la imagen, el "efecto look". No se trata de ser, sino aparentar, en el mundo de la comunicación ya no hay convicciones, sino deslizamientos del criterio, formas de presentación de la imagen, lo que ahora vemos influye en la acción política que se degrada a espectáculo y mercadotecnia.

El debilitamiento de las ideologías y de su poder de movilización, algunos han hablado ya de extinción de las ideologías como signo al parecer de las llamadas sociedades desarrolladas posindustriales. En este sentido un “enfriamiento de lo político” conduciría a la transformación del orden en un simple mecanismo de contención, sin nexos orgánicos con la cultura profunda de ese conglomerado social.

Si se ha dicho aquí, en este documento, que una visión completa de la Seguridad del Estado debe tener una concepción estratégica y una global, el campo de acción de la Seguridad Pública es precisamente el ámbito que asegura la preservación del orden y la defensa de la libertad.

Como ha quedado evidenciado en nuestra historia los problemas de seguridad pública al volverse endémicos no sólo causan graves daños a la sociedad sino que sus efectos pueden amenazar directamente la Seguridad del Estado como se manifestó dramáticamente en casi todo el siglo pasado y en escenarios del presente.

Por otra parte, la posibilidad de hacer valer la noción del Estado Nacional en un nuevo contexto de competitividad, interrelaciones con los otros Estados y acelerado cambio tecnológico requiere de

paz social, tranquilidad ciudadana y una adecuada y moderna política de seguridad que corresponda a una sociedad plural y productiva.

La inseguridad y la carencia de políticas claras en éste campo, debilita el poder del Estado en la lucha por la afirmación de su destino en condiciones sociales precarias, y conduce al aislamiento internacional.

De ahí que la relación entre la Seguridad del Estado y la seguridad pública deban tomar nuevas formas de expresión en el futuro, que esten ligadas al concepto de soberanía del Estado, al comportamiento global y a las formas culturales. De tal forma que el concepto global y estratégico, pueda garantizar la protección tanto de la sociedad civil como de la sociedad política.

1.3 Sociedad y Seguridad Pública.

No es posible soslayar que la sociedad mexicana es dinámica, que las pautas de comportamiento social se transforman aceleradamente, debido a la heterogeneidad de criterios que regulan la vida social, así como la apertura y contacto permanente con culturas allende las fronteras a nuestro país.

Ante una realidad de transformación vertiginosa de los valores socialmente aceptados y de la relativización de los mismos, los intereses se pluralizan, las oposiciones y discrepancias en torno a las ideas se multiplican y la acción social se pulveriza por los innumerables grupos intermedios con pretensiones particulares imperantes en el contexto social.

Nuestra época se caracteriza por la proliferación de organizaciones intermedias, que abjuran de la presentación, prefiriendo la funcionalidad, es decir, justificar su existencia en virtud de la satisfacción de una necesidad real o ficticia, pasajera o permanente del aglomerado humano, hecho que ha generado un hiperindividualismo que acompaña a la modernidad y menosprecia cualquier esfuerzo solidario por la complacencia narcisista del yo.

Asimismo, la pluralidad propia de una sociedad en la que se permite la discrepancia, la coexistencia de cosmovisiones opuestas, aún contradictorias, desata energías sociales que exaltan al individuo, predominando la racionalidad en la que el egoísmo impera sobre el ánimo de solidaridad.

Es por ello, que la labor del Estado sea generar un régimen político capaz de contener la pluralidad y dinamismo propiciando el disenso como medio de obtener el consenso. logrando que el poder social sea la expresión de los deseos del Estado y la Nación.

Por otra parte, la mera dinámica social aviva en el individuo el ánimo de participar en la “cosa pública”, la persona se concientiza entendiendo lo trascendente que pueden resultar las acciones políticas para su vida e intenta influir en ellas. A este deseo de participación no siempre lo acompaña la orientación de un espíritu solidario, por ello se tiene que actuar con firmeza en la defensa del interés nacional, frente a posturas, facciosas o contestatarias del poder estatal.

La energía social se traduce en la ampliación de la demanda por democracia y por el respeto de los derechos subjetivos políticos del individuo. Ante esto, el Estado responde promoviendo la participación de todos en las decisiones sociales, profundizando la democracia en organizaciones culturales, sindicales, empresariales y políticas y fomentando el sentimiento de solidaridad para que al tiempo que se exija derechos, se cumpla con las obligaciones para con el Estado en general y la sociedad en particular.

A ello hay que agregar que la sociedad tiende a abandonar pautas de comportamiento típicamente parroquiales, para adoptar pautas democráticas, es decir, tiende a la eliminación de los privilegios y a la igualación de los hombres en el plano de los derechos, permitiéndoles intervenir en las mismas condiciones en los asuntos que interesan al conglomerado social al que pertenecen. Así, la conducta social en la familia, club, sindicato, escuela y partido

evidencia un rechazo a los antiguos esquemas autoritarios de interrelación social, desterrando el paternalismo y las dirigencias de iluminados.

La modernización de la sociedad significa que exista una tendencia a la pluralización de los valores que influyan en la socialización de los individuos. Una comunidad abierta, no monolítica es aquella que permite que se confronten las ideas y se discuta en la diversidad, manteniendo un sustrato básico sin el cual el caos reinaría y sería imposible la convivencia.

La legitimidad de la autoridad dependerá que ésta satisfaga con eficiencia y eficacia las necesidades mínimas de bienestar social que reclaman las organizaciones sociales funcionales. La obediencia se obtendrá no exclusivamente por el mandato legal del triunfo electoral. Con ello los criterios para impugnar el desempeño de un gobierno se torna en cuantitativos, es decir, que cantidad de servicios públicos es capaz de procurar a la población, olvidando lo cualitativo; es decir, la conservación de la soberanía o la preservación de los valores nacionales.

El reto actual, cuando se habla de la Reforma del Estado, es fortalecer la unidad y respeto a la persona simultáneamente, tutelar la libertad y pugnar por el bienestar de la Nación. La Seguridad Pública que demanda la sociedad moderna se aleja de la represión o

el orden que anula las libertades. Avanza a una definición positiva en la que superando la tradición demoliberal heredada del siglo pasado, invita a la participación social en los asuntos que antes se consideraban de incumbencia exclusiva del gobierno y trata de superar los individualismos políticos que conducen al Estado policía, históricamente fracasado, o a los ideales anarquistas.

La seguridad ciudadana de la sociedad plural y crítica es aquella en la que la sociedad se concibe como responsable de la tarea de prevenir el delito. Para ello, el reclamo de derechos ciudadanos debe acompañarse de un cumplimiento de deberes, ante las ansias de libertad individual, el gobierno tendrá que generar espacios para la creatividad y la convivencia pacífica de las personas, pero al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales de los ciudadanos.

Conviene resaltar, que la relación establecida entre estabilidad política y seguridad pública es de mutua dependencia, pues entre mayor estabilidad política prevalezca en un momento determinado mayor será la posibilidad de la prestación de un servicio de seguridad pública eficiente y honesto, y entre mayor sea la seguridad pública que goce la sociedad, habrá mayor productividad al respecto del orden político.

Si a la sociedad se le menosprecia o excluye en el combate de los problemas que le interesan y afectan, como la seguridad ciudadana, ésta reaccionará con hostilidad, relacionando las carencias con corrupción, falta de profesionalismo de los policías y hasta incompetencia política.

CAPITULO II

2.- Derecho, Orden y Libertad.

2.1 Consideraciones generales sobre el Derecho.

Decía Kant, en su obra más famosa, que “los juristas buscan todavía una definición para su concepto del Derecho”. La frase del célebre pensador, como lo refiere García Maynez,⁴ conserva aún toda su actualidad y lozania: el derecho, como regla que trasciende la vida; como fuerza o como regla razonada de justicia; como orden social o medio de opresión, sigue sin armonizar sus doctrinas envolviéndonos en las disquisiciones axiológicas, ontológicas y deontológicas.

A pesar de ello trataremos de presentar aquí algunas reflexiones y definiciones que responden a esas interrogantes que desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, han mantenido tanto sociólogos, como juristas, filósofos del derecho y teóricos de la política.

⁴ García Máñez Eduardo, *La definición del Derecho*, Universidad Veracruzana, México, 1960.

Desde un punto de vista sociológico y jurídico el Derecho, como tal, es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad. En sí mismo se origina en la naturaleza propia del hombre -ser racional y social- y su misión es regular el orden de la conducta dirigida a un fin en el ámbito de las relaciones humanas. Sólo tiene realidad cuando lo garantiza y hace valer algún órgano social. Hoy día, no se puede comprender una sociedad sin Derecho.

En su acepción etimológica la palabra alude a *directum*, con lo que se indica sujeción a una regla, figura que aparece constantemente en todas las lenguas europeas derivadas del latín: *droit*, *diritto*, etcétera. Otras interpretaciones etimológicas encuentran su significado en la palabra latina *directus* y *dirigere*, cuyos significados refieren a, directo, enderezar o alinear.⁵ Independientemente de lo anterior su definición aún sigue siendo problema tanto para juristas como para otros científicos sociales; a la pregunta, ¿qué es el derecho? los más responden con interpretaciones contradictorias sobre su naturaleza, esencia, fines y características.⁶ En las disquisiciones encontramos diferentes significados.

Dos son, sin embargo, sus usos más persistentes:

⁵ Cabanellas Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1972.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

1) Para designar el derecho objetivo, es decir, el sistema de normas coercibles que rigen la convivencia social o el complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal y,

2) Para designar el derecho subjetivo o facultad jurídica, es decir, la facultad que tiene una persona de realizar determinados actos; “permisiones” o “facultades”, así como “exigencias” o “reclamos” que se consideran jurídicamente justificados.

Como podemos observar en estas dos acepciones no se alude ni se limita la atención a una norma aislada, por el contrario se refiere a un conjunto, a un sistema, que constituye un orden jurídico y social, a un sistema de normas y reglas ordenadas y jerarquizadas.

Como algo que trasciende la vida, el derecho tiene que ser visto por la razón como un conjunto de reglas de aprobación moral sobre lo bueno y equitativo; como una idea fuerza, una “idea regulativa” de la vida social que se identifique con lo que es justo.

Para que sea tal y no una mera fachada externa, el orden impuesto ha de ser justo, es decir, “ajustado” a las características propias de lo ordenado, que es la conducta humana. En su aplicación justa es esencialmente un vehículo que promueve la paz y las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el criterio de todos los demás. En términos generales el fin del derecho es la

justicia, es la vigencia plena y auténtica de la justicia en la convivencia humana.

Como elemento esencial y connatural del Estado, el derecho tiene que imperar como elemento nodal de su existencia. El Estado de nuestros días es una fuente constante e importantísima de normas jurídicas. Por diferentes medios hace una labor continua de interpretación, aplicación y sanción de las leyes. De ahí entonces que Estado y derecho forman un binomio indisoluble en la vida social.

Todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho. Este, representa el elemento de peso, de tradición, de resistencia, que da una estructura formal, firme y segura, a las actividades políticas. El derecho no es creado por él, sino que corresponde a valores sociales que anteceden y van más allá del poder político: la justicia, la seguridad, el bien común. "El Estado como sistema normativo, como ordenación jurídica o principal centro de imputación normativa, no nace en forma espontánea o milagrosa, sino que es una especie de precipitado o de expresión normativa de una serie de acontecimientos de vida social; es, en suma, el resultado de un conjunto de fenómenos reales de integración colectiva con un especial sentido, a saber: con un sentido político; son el sentido de

organizar un mando supremo de carácter legítimo.”⁷ De ahí que toda observación se tenga que realizar en sus dos vertientes: la social y la jurídica.

En el Estado concebido como una institución social, a la manera de Hauriou, se da el juego constante de tres elementos que aseguran la estabilidad y la vida misma de la comunidad política: el poder, el orden y la libertad. Del movimiento armónico de los tres depende el equilibrio y la paz. El desequilibrio de cualquiera de los tres o la desatención de las tensiones naturales de alguna de ellas, produce el desvío cualitativo del Estado.

Por su parte, el Estado en su vertiente jurídica, adquiere el poder - como elemento de libertad, fuerza y superioridad- cuando crea, define y mantiene el orden y la seguridad jurídica. Ha de moverse, dice González Uribe en su obra *Teoría Política*, a la manera de un péndulo entre la libertad -elemento subjetivo- y el orden -elemento objetivo-. De ahí que podamos concluir que orden y libertad es un binomio indisoluble que se relaciona y actúa con equilibrio, en donde uno no puede sustraerse del otro o de lo contrario orden solamente sin libertad, conduce al totalitarismo y, libertad sin orden, proyecta a la anarquía.

⁷ González Uribe Hector, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

El reducir la organización política a un descarnado esqueleto de normas y desconocer la naturaleza real del Estado, como ser social y cultural, provoca una especie de mixtificación en la conceptualización del poder y del Estado mismo. Las leyes sin interpretación de la realidad social dejan de ser normas razonadas de justicia, convirtiéndose en instrumentos coactivos y descarnados de la dominación. Es decir, cuando se interpreta equivocadamente el poder, imponiendo subjetivamente su razón, separándolo de la opinión social, pierde su legitimidad y el sentido que le da existencia.

2.2 Estado de Derecho

Procurando no caer en esa práctica especulativa de valores éticos, filosóficos o metafísicos, aceptando sólo los elementos que la realidad nos brinda, es decir, en el conocimiento y estudio de los efectos del Estado, podemos señalar que el ámbito preciso, ineludible e insoslayable de éste, es el Derecho. El lo rige y a él se debe someter, pues el Estado como el hombre mismo, es sujeto de Derecho, una persona jurídica.

Como tal, “es titular de derechos subjetivos, es decir, de facultades que le son inherentes y que puede ejercitar, ya sea en relación con los individuos que forman su población, ya en relación con los demás Estados”.

Lo anterior no significa que deba conducirse por la vía libre sin acotamientos y al margen de las obligaciones, pues "todo derecho trae consigo una obligación"⁸. De ahí que su actividad regida por el derecho objetivo (la ley) tenga que estar sometida al imperio de la Ley suprema, entendemos, que a la Constitución como norma de normas, carta fundamental o Ley de leyes, a la que todos - por consenso - estamos sometidos.

Difícilmente cabría pensar hoy en un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Sin embargo, la realidad que ahora se palpa nos muestra que no todo Estado es Estado de Derecho. Verdad de perogrullo, pero así es; de tal suerte que la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho. Designar como tal a todo Estado por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva -a veces intencionalmente- al confusionismo.

Por cierta la verdad puede parecer insulsa, de ahí que sea necesario precisar: el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Poder con todas sus actividades y funciones regulado y controlado por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el verdadero imperio de la ley, y será tal,

⁸ Moto Salazar Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1969.

siempre y cuando el Derecho y ley sean comprendidos como expresión de la voluntad general. En este sentido, el mandatario (quien recibe el poder) podrá ser regulado y limitado por la ley, contraponiéndose a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario.

Las ideas de control jurídico, de regulación desde el Derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen, pues, como elementos centrales en la nueva Doctrina de Seguridad del Estado Nacional en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.

El Estado de Derecho comienza entonces -lógica e históricamente- con el imperio de la ley; antes del control jurídico no hay, por ninguna razón, Estado de Derecho, sino Estados absolutos, autoritarios o totalitarios.

Hoy mismo podemos observar cómo en muchas naciones del orbe los estados absolutistas o totalitarios se encubren en el prestigio de la expresión "Estado de Derecho". De tal forma que se haga indispensable definir con la mayor precisión las características fundamentales que deben corresponder a todo Estado de Derecho, el que lamentablemente y desde siempre se ha desdibujado por el despotismo infiscalizable.

Las exigencias más básicas e indispensables a todo auténtico Estado de Derecho pueden concentrarse fundamentalmente en las siguientes notas:

- 1) **Imperio de la ley:** ley como expresión de la voluntad general.
- 2) **División de poderes:** legislativo, ejecutivo y judicial.
- 3) **Legalidad de la Administración:** actuación según ley y suficiente control judicial.
- 4) **Derechos y libertades fundamentales:** garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

En el correcto entendimiento de estos cuatro elementos se encierra no sólo el concepto de Estado de Derecho, sino que también se descubre parte del utillaje con el que puede integrarse la nueva Doctrina de Seguridad del Estado Nacional.

a) **Imperio de la ley.-** La ley es la concretización racional de la voluntad popular. Algunas veces, sacándolo totalmente de su contexto, se ha querido aprovechar interesadamente el prestigio de la fórmula, sacralizando ésta en pro de la conservación inamovible y la defensa a toda costa de un orden y de una legalidad autoritaria, de una legalidad nada democrática. En este contexto autoritario “imperio de la ley” significa “imperio de la voluntad absoluta del ejecutivo incontrolado”, nunca “imperio del legislativo de

representación popular". (Evidentemente esta postura altera la Seguridad del Estado Nacional).

b) División de poderes.- La existencia de un régimen de división o separación de poderes es también, en segundo lugar, exigencia ineludible para un Estado de Derecho. Significa esto que la creación de las leyes (función legislativa) corresponde al poder legislativo y que la aplicación de las leyes (función ejecutiva y judicial) corresponde bajo esas dos formas a los poderes ejecutivo y judicial.

El principio de la separación de poderes no debe entenderse en forma absoluta y rígida como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos o estancos aislados, totalmente comunicables entre sí, más bien, de una distribución o división de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

"El significado histórico del principio de la separación de poderes, escribe Kelsen, reside precisamente en el hecho de que dicho principio, más que una separación de poderes, lo que pretende es evitar la concentración de los mismos."⁹ La separación de poderes constituye, en efecto, el resultado histórico de la lucha contra el

⁹ Kelsen Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, Edinál Impresora, México, 1974.

absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo: es evitar la concentración de poder en manos, sobre todo, del titular del ejecutivo. El criterio de un sólo hombre o de una camarilla, pone en riesgo la seguridad del todo nacional. Estos, por un capricho despótico, pueden cambiar sustancialmente la voluntad general, su ideología, su cultura y su destino.

Los tres poderes, limitándose reciprocamente, nunca entorpeciendo innecesariamente, constituyen una garantía frente al absolutismo, la dictadura y el autoritarismo de las élites y de los hombres. Sólo el adecuado sistema democrático podrá limitar y controlar el poder legislativo, que a su vez acotará el poder del ejecutivo y la fuerza arbitraria de la coactividad judicial. De ahí, la seguridad jurídica y la aplicación razonable del monopolio legítimo de la coercitividad, por la vía del derecho y la eficiente administración pública.

Este último punto (de la legalidad de la administración y del gobierno) constituye el tercer requisito esencial de todo Estado de Derecho.

c) *Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.* Las absolutas inmunidades de los grandes poderes discrecionales y políticos de la administración, es decir, la total falta de control jurisdiccional sobre ellos, constituyen

válvulas importantísimas para la concentración ilimitada e irresponsable de poder en el ejecutivo o Gobierno. El principio de legalidad de la administración, la sumisión de ésta a la ley, debe manifestarse a través de un sistema efectivo de control y responsabilidad de la administración, sistema que asegure el comportamiento de ésta conforme a Derecho y que sirva de garantía para la seguridad jurídica de los particulares. De ahí que sea fundamental para la seguridad del Estado Nacional organizar técnicas eficaces de control respecto de los poderes normativos (no legislativos) de la administración.

d) *Derechos y libertades fundamentales.*- El objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, exigencias éticas que en cuanto conquista histórica constituyen hoy elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho. La retórica humanista en la que en ocasiones se cae, que sirve de cobertura ideológica a algunos Estados autoritarios, obliga a la realización efectiva, formalizada e institucionalizada, en el ordenamiento jurídico positivo. En este mismo sentido se debe procurar que los mecanismos socioeconómicos se dirijan y planifiquen con vistas a lograr para todos los hombre la realización efectiva material de esos derechos. Las contradicciones entre el sistema económico realmente operante y las declaraciones de

derechos han sido frecuentes en la historia, impidiendo la realización práctica y a la vez hasta la misma protección jurídica de esos derechos que son exigencia humana de carácter fundamental.

2.3. La Constitución y el Poder del Estado.

Está perfectamente claro que sin el derecho ninguna sociedad humana es concebible. La creación de ese orden jurídico, según la teoría y la historia tradicional, obedece originariamente a la razón y a la voluntad de la organización social políticamente organizada, es decir, sociológicamente hablando del pueblo, quien también en el mundo cognositivo de las entelequias clásicas, cede su soberanía y capacidad de decidir autónomamente a quienes en su nombre y con apego a su mandato deben desempeñar la atribución o gestión gubernativa.

El origen de este documento jurídico se ubica en la Europa de los siglos XII y XIII, cuando se logra la unidad de los países de aquella región y alcanza una fuerza inusitada la autoridad de los monarcas de consideración divina. La carta magna *libertatum*, emitida por el Rey Juan de Inglaterra, el 15 de junio de 1215, que establecía la obligación del monarca de respetar los derechos de la comunidad y el derecho de la misma a rebelarse, constituye uno de los primeros antecedentes del constitucionalismo que pretendía regular el absolutismo y la arbitrariedad del poder.

A partir del siglo XVI, se difunde el concepto de *Lex Fundamentalis*, con fuerza superior a las demás leyes y la idea de una limitación estricta del poder del rey. Evidentemente que su origen obedece a la necesidad de establecer un conjunto de reglas de justificación del poder, derechos de los subditos y obligaciones de ambos. En su formación y desarrollo el constitucionalismo refleja la lucha ideológica que se da entre los diferentes factores reales de poder. En su evolución se observa el esfuerzo humano por lograr el desarrollo de las libertades, la igualdad y la justicia. En su origen se interpreta como una especie de contrato social que da vida y justifica el poder público. Hobbes, en su obra *Leviatán*, nos da elementos de reflexión sobre esa condición egoísta del hombre que lo hace vivir en estado de guerra. Más adelante, en 1690, John Locke, impulsa las ideas liberales y de la burguesía en su obra sobre el *Gobierno Civil* y, finalmente, Juan Jacobo Rousseau quien tendría una influencia significativa en la Revolución Francesa y en el constitucionalismo iberoamericano, con su obra el *Contrato Social*.

El constitucionalismo nace como una especie de dique de contención que somete al monarca a un orden superior. Aunque existen antecedentes constitucionales (en 1647 *Acuerdo del Pueblo*”, en Inglaterra y el “*Instrumento de Gobierno* de 1653, en la misma Nación.); son la Revolución Inglesa de 1685; la Revolución Norteamericana de 1776; y la Revolución Francesa de 1789 los

movimientos que impulsan el constitucionalismo moderno que habría de plasmar las limitaciones del poder, por los derechos de la Nación.

Como se puede observar, es en el siglo XVII y XVIII cuando las sociedades del mundo, agotadas ya por la explotación y el uso arbitrario del poder, comienzan a manifestar su inquietud por limitar el poder de las minorías con el poder de las mayorías. En cierta forma, como bien lo señala Maurice Duverger, el estudio del derecho constitucional, es por consiguiente el estudio de la estructura profunda del Estado mismo.

Independientemente de las interpretaciones o clasificaciones que se le den, la Constitución es el fundamento del Estado, es la base inamovible del Estado y por lo mismo es la ley de más alta jerarquía; las otras normas proceden de ella. son por esto leyes simples, o bien ordinarias, reglamentarias u orgánicas. Las ideas modernas respecto a la jerarquía de las normas en la ciencia sistemática del Derecho, prohíben la vieja diferencia con nueva terminología: norma superior y norma inferior. La norma que determina la creación de otra -dice Kelsen- es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera.

Muchas son las obras que se han escrito sobre las constituciones: en estas se otorgan clasificaciones de forma y fondo. Desde el punto de vista estrictamente jurídico la "Constitución" es el

estatuto o norma que determina la organización y funciones del Estado. Las hay rígidas y flexibles, formales y materiales, normativas, nominales y semánticas, pero independientemente de sus clasificación, en el estudio de éstas y por las características que la realidad misma nos ofrece, no hay una que se salve del juicio lacerante de la historia. Sentencia que luego se torna difícil por la complejidad de elementos que convergen en los escenarios sociales como en ese mundo complejo de las fuerzas reales de poder que inevitablemente concurren en todas las Naciones.

La historia nos muestra los procesos violentos que impulsaron las llamadas fuerzas reales de poder y como, las dominantes, impusieron en las "Constituciones", sus propios criterios sobre el Estado, el Poder, la Nación, el Pueblo, las relaciones políticas y económicas, las garantías del hombre y del ciudadano, etc.

La Constitución responde, como señala el doctor Ignacio Burgoa, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, a la pregunta de *cómo* es un Estado específico, es decir, como está estructurado en una constitución determinada. En ese ordenamiento jurídico se proclaman los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo en su devenir histórico mismo.

Cuando una comunidad nacional toma o consiente una decisión para organizarse políticamente, o sea, cuando su organización política es el fin que persigue o que acepta, se convierte en una sociedad política. Esta conversión opera mediante un orden jurídico que es el que establece su estructura orgánica, de tal suerte que si la nación-comunidad es de formación natural, la nación-sociedad es de creación jurídica. Una vez instituida por el Derecho la estructura jurídica de la comunidad nacional, merced a lo que se llama el acto constituyente, la integración de los órganos de gobierno que forman jerárquicamente esa estructura se encomienda a un determinado número de individuos. Esta integración se consigna en el documento jurídico fundamental de la Nación.

La creación del orden jurídico-político supone necesariamente un *poder* , es decir , la actividad creativa cuyo elemento generador originario es la comunidad nacional y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o en su representación lo elabora intelectivamente. Ese poder es el medio al través del cual se consigue el fin, o sea, la organización o estructura jurídico-política que la nación pretende darse (*autodeterminación*) o que la nación acepta mediante su acatamiento (*legitimación*).¹⁰

¹⁰ Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

Cuando el Derecho constituye o crea al Estado como sujeto del mismo, dotándolo de personalidad jurídica propia, es decir, cuando la voluntad soberana de la comunidad se plasma en el derecho para organizarse políticamente y éste da vida al Estado, el Estado dicta en la *Constitución política* los fines y los objetivos de la Nación.

De estas consideraciones se desprende la trascendental significación que tiene el orden jurídico fundamental-*Constitución*- en la formación del Estado, ya que éste es creado por él como persona moral, es decir, como centro de imputación normativa, como sujeto de derechos y obligaciones, y al través del cual la nación realiza sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, satisface sus necesidades, resuelve sus problemas y consolida el *poder nacional*, en una palabra, cumple su destino histórico.¹¹

2.3.1 El Poder Nacional.- En principio se tiene que partir de la base de que el poder, alcanzado dentro de un marco ideológico y promovido en nombre, y para bien de la nación, conforma un bien que debe ser reforzado por todos los habitantes del Estado. El poder que los gobernantes ejercen en el plano internacional, en beneficio de los objetivos e intereses nacionales, se transforma en un sentido de poder que vive el ciudadano organizado políticamente en el Estado. Estas tendencias psicológicas, que experimenta el ciudadano, se alimentan de las normas establecidas de conducta, de

¹¹ *Op. cit.*, 40 y 41.

cultura, de costumbres, de historia, de las tradiciones, y de las mismas instituciones.

De tal forma que el poder nacional es un factor social capaz de influir sobre sentimientos, pensamiento y voluntad de la masa humana en el orden interno o externo; es potencia que ordena con capacidad irresistible, ya sea en su propio ámbito, pues no existe otro poder capaz de anularlo (interior), ya sea hacia el exterior, donde sólo es frenado por otros Estados.

En este sentido se cancelan las aspiraciones individualistas que buscan el poder para sí mismo dentro de la comunidad nacional. En otro contexto la tarea es glorificar y promover el sentimiento de poder nacional, pues este sirve como adherente social y fortalece el sentido de nacionalismo que es la base para la unidad nacional y consecuentemente la estabilidad político-social.

Cualitativamente, la intensidad con que el individuo se identifica con la nación es proporcional a la seguridad del Estado mismo. Entonces, mientras mayor sea el sentido de estabilidad de la sociedad y el sentido de seguridad de los ciudadanos, menor será la probabilidad de que se conjuguen colectivamente emociones violentas o desestabilizadoras. El desarrollo del poder nacional es requisito para la sobrevivencia del Estado. Sin un aumento

permanente del poder nacional, el Estado se debilita en sus relaciones con el exterior.

Para fortalecer la identificación del ciudadano con la nación y promover un sentido de orden, libertad, justicia y solidaridad con la patria, es necesario concientizar e identificar a los ciudadanos con los elementos que conforman el poder nacional.

Geografía.- El factor más estable en el que una nación depende para su poder nacional es la geografía.

- Frontera Norte
- Frontera Sur
- Oceano Pacífico
- Golfo de México.

Recursos naturales.- Son un factor relativamente estable y que ejerce gran influencia en el poder nacional.

Alimentos.- El más elemental de estos recursos son: Los alimentos. Un país que es autosuficiente o casi autosuficiente, tiene gran ventaja sobre otras naciones que tienen que importar o sufrir el peligro de que su población sufra hambre.

Una deficiencia en la producción alimentaria se traduce en debilidad política, igual que la permanente escasez de alimentos se

traduce en una permanente debilidad en política internacional, ya que para garantizar la nutrición del pueblo se cae víctima de las concesiones políticas en el plano internacional.

Materias Primas.- Las materias primas son un factor igual de importante que los alimentos en lo que concierne al poder nacional y en particular aquellas materias que son indispensables para la producción industrial.

Lealtades y Nacionalismo.- El desinterés por romper el orden social está basado en dos condiciones. Por un lado, es necesario que los individuos sientan lealtad hacia la sociedad en general, mucho más allá de la lealtad que sientan hacia algún grupo en particular. Por el otro lado, los ciudadanos deben de tener la confianza de que la sociedad les cumplirá con un mínimo de justicia. A través de la satisfacción de sus demandas la presencia de una fuerza abrumadora, el sentido de lealtad nacionalista, y la expectativa de justicia hacen posible la estabilidad social dentro del territorio nacional.

El respeto mutuo entre ciudadanos, así como la solidaridad entre sí, están íntimamente ligados con su afiliación a una misma comunidad nacional. Las convicciones y los valores nacen de esta afiliación a la patria. Las lealtades con que se apega el ciudadano a la nación deben ir mucho más allá de una simple gratitud por

beneficios recibidos. Es esta lealtad la misma base o condición para estos beneficios. Solamente siendo leal a la nación, reconociéndola como el fundamento de todos los beneficios, que el ciudadano experimentará el sentido de seguridad que le brinda la afiliación al Estado políticamente organizado. Asimismo, la seguridad de la nación contra amenazas externas, así como contra el deterioro interno, es la responsabilidad e incumbencia de todos los ciudadanos.

Expectativas de Justicia.- La ley, señalabamos en un capítulo anterior, es la concretización racional de la voluntad popular. (Derecho y ley son producto de la razón humana). Algunas veces, sacándola totalmente de su contexto, se ha querido aprovechar el prestigio de la formula “ imperio de la ley “, sacralizando ésta en pro de la conservación inamovible y la defensa a toda costa de un orden y de una legalidad autoritaria, de una legalidad nada democrática.

El derecho tiene que ser visto por la razón como un conjunto de reglas de aprobación moral sobre lo bueno y equitativo; como una idea fuerza, un dinamo del poder nacional, una “idea regulativa” de las relaciones internacionales y de la vida social que se identifique con lo que es justo. En su aplicación justa es esencialmente un vehículo que promueve la paz y las condiciones por las cuales el

arbitrio de cada uno puede coexistir con el criterio de todos los demás.

De acuerdo a la teoría de Hauriou en el Estado se da el juego constante de tres elementos que aseguran la estabilidad y la vida misma de la comunidad política: *poder, orden y libertad.*

Del movimiento armónico de los tres depende el equilibrio y la paz. El desequilibrio de cualquiera de los tres o la desatención de las tensiones naturales de alguna de ellas, produce el desvío cualitativo del Estado. De ahí que podamos concluir que poder, orden y libertad son una trilogía indisoluble que se relaciona y actúa en equilibrio, en donde uno no puede sustraerse del otro.

Para que estos tres elementos sean armónicos requieren de características muy particulares; en el poder, de la legitimidad y de la legalidad; en el orden y en la libertad, la conjunción más adecuada de los derechos naturales con los derechos civiles.

Elementos Económicos.- Una economía sana tiene efectos psicosociales de desarrollo y poder nacional. La crisis económica Internacional, ha provocado la alteración de la vida nacional provocando fenómenos sociales y económicos inéditos. La deuda externa tiene también efectos psicosociales muy graves.

Elementos Sociales y Políticos.- El marco ideológico en el que se desenvuelve un Estado es factor determinante para el poder nacional. La visión y el sentimiento que el ciudadano tenga sobre el derecho, las leyes, la justicia y la libertad, van a determinar la fortaleza del poder del Estado. La antigua idea de que el gobierno de las leyes es mejor que el gobierno de los hombres encuentra su plena validez en el constitucionalismo en el que se rigen los regímenes democráticos. El Estado de Derecho es la forma institucional asumida por el “gobierno de las leyes.” Gobierno de las leyes que significa tanto gobierno de acuerdo con las leyes, o sea en los límites impuestos por leyes preestablecidas, como gobierno mediante las leyes, es decir, a través de normas generales válidas para toda la colectividad. De ahí que se considere como fundamental el “imperio de la ley” y el verdadero Estado de Derecho que permita, en los marcos de la legalidad, el encuentro de las diferentes fuerzas del poder con la sociedad.

Una sociedad bien ordenada, en un sistema jurídico democrático, implica, como parte central, la promoción del bien de sus miembros, la aceptación de los principios de justicia individual y social y los propósitos de satisfacer esos principios por medio del funcionamiento de las instituciones sociales.

La Seguridad Pública.- La afirmación de cualquier Estado frente a un mundo convulsionado e inmerso en complejos procesos de

transformación depende, fundamentalmente, de la capacidad para desarrollar, enriquecer y consolidar las instituciones que dan sustento al Estado y que permiten la convivencia civilizada y constructiva.

La seguridad pública, uno de los núcleos de la gobernabilidad y de la Seguridad Nacional de los Estados en el mundo, adquiere un valor peculiar al sintetizar el conjunto de normas y principios que rigen la labor de gobierno. En cuanto creación y mantenimiento de las condiciones adecuadas para el libre ejercicio de la actividad humana, la seguridad ciudadana es una de las tareas esenciales del Estado.

La seguridad es piedra miliar de cualquier gobierno, pues es uno de los atributos de la soberanía del Estado, sobre todo en cuanto al legítimo uso de la coacción. En este punto hay que advertir que es la sociedad misma la que ya no permite que su capacidad de instituir, y su delegación de su soberanía, se vea ahogada por el lastre de instituciones que ya no pueden ser discutidas jamás, ni que las decisiones que más le afectan sean tomadas por especialistas en mandar, separados de quienes deben obedecer.

Por ello, la alta prioridad que tiene el dotar a los cuerpos de la coacción de un claro sentido social en su labor, ya que el equilibrio entre el orden social y la libertad individual permite que la tarea de

seguridad ciudadana se convierta en un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad.

La correspondabilidad, como la expresión de los tiempos en que han de enfrentarse los grandes retos nacionales con la mayor unidad social y política, es el signo de una modernidad que no sólo atiende acuestiones de orden material, sino fundamentalmente a una transformación profunda de los valores y conceptos con que se diseñan las alternativas de gobierno.

Es en este sentido que el consenso social en torno de una forma de gobierno se edifica, ya que se debe partir de considerar la tarea policial como la forma elemental de construir la legitimidad y la legalidad en los actos sencillos y cotidianos. Por ello es indispensable reflexionar acerca de la carga de legalidad que sustenta un acto de coacción o de fuerza en manos del Estado, pues de otra forma la autoridad pierde su categoría ética y moral. En el desarrollo de la vida democrática contemporánea es sumamente significativo el papel de las fuerzas de seguridad pública, ya que éstas se encuentran en el punto nodal de la consolidación de nuevos modelos y prácticas de convivencia en los más diversos planos.

Ante el incremento de los actos delictivos se tienen que sumar esfuerzos, y éstos tienen que estar debidamente consensados. La lucha frontal contra los transgresores de las leyes de la República

no pueden realizarse fuera de un contexto de legalidad, de respeto a las garantías constitucionales y de consenso social, a riesgo de vulnerar la propia legitimidad del Estado y, con ello, alejar a la sociedad de sus instituciones. De ahí la importancia de reforzar los marcos jurídicos en que se desenvuelve la tarea policial, para dotarla de fuerza ética y jurídica que, al tiempo que salvaguarda la integridad de las personas y sus bienes, permite construir una relación más armónica con la sociedad.

La legislación, a la manera de un clásico como Santo Tomás de Aquino, tiene que ser vista como un “precepto racional orientado hacia el bien común, y promulgado por quienes tienen a su cargo el cuidado de la comunidad”, en este mismo sentido cabe la expresión juarista sobre las leyes...”la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

A manera de tesis podemos señalar que ninguna acción administrativa o jurídica será efectiva si se pasa por alto que sólo con la participación activa de la sociedad podrán crearse las condiciones para una relación distinta entre el ciudadano y el policía. Al Congreso de la Unión y a los cuerpos legislativos de los estados corresponde impulsar, junto con la sociedad, las reformas

jurídicas que, de acuerdo con su dinámica particular, permitan elevar la capacidad de coordinar acciones en la lucha por una mejor seguridad pública. Esta, también es un campo factible para promover la organización de la sociedad y su participación activa y comprometida. Como uno de los más importantes núcleos de la gobernabilidad adquiere un valor sustantivo para la seguridad misma del Estado Nacional.

Queda comprendido que el Estado, es una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad incondicionada. Es una entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del poder, el que se orienta a la organización y ordenamiento de la vida social. En síntesis, es una estructura política cuyos elementos esenciales son el Poder, el territorio, la población y el derecho.

2.4 Marco Jurídico en la Seguridad Pública Mexicana.

Antes de comenzar nuestras reflexiones es importante que se precise en éste inciso que Estado de Derecho es aquel Estado en el que tienen vigencia los derechos fundamentales del hombre. Como es evidente, esto significa que toda persona tiene un vasto ámbito de libertad, que no puede ser hollado por nadie: prevalece el imperio de la ley.

Como ya señalamos en inciso anterior, las condiciones *formales* de un Estado de Derecho son:

- 1.- *Una Constitución*
- 2.- *Declaración de Derechos*
- 3.- *División de poderes y,*
- 4.- *Actividad Estatal fundada en leyes y reglamentos.*

Las condiciones *sustanciales* de un Estado de Derecho son:

- 1.- *Imperio de la ley o juridicidad y,*
- 2.- *Democracia.*

Es importante señalar que *Estado de Derecho* significa que a todo principio de derecho acompaña la certeza de que el Estado se obliga a sí mismo a cumplirlo, es decir, que el derecho sujeta a todos, gobernantes y gobernados.

Se hace ésta última referencia, en razón de que en la estructura jurídica mexicana, en el campo de la seguridad pública, se proyecta una imagen del *Estado Policía* que se inspira en el principio de que el fin justifica los medios, y dentro de cuya concepción la autoridad actúa de manera discrecional y sin ninguna traba frente al individuo, como que todos los poderes se refunden en un poder único avasallador que opera sin el freno de la ley.

La administración de la coactividad en el Estado Policía se halla *legalmente incondicionada*, porque enuncia pero no precisa ni fija.

que es el orden público y la seguridad pública, circunstancia que se puede observar en el mismo artículo 21, párrafo cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tres primeros artículos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se evidencian errores conceptuales, jurídicos y administrativos.

De esta forma podemos observar que la administración en el Estado Policía se caracteriza por un poder *discrecional ilimitado*, y porque el gobernado o administrado carece de acción para discutir u oponerse a las resoluciones de la autoridad que carece de controles jurisdiccionales en su administración. La complejidad de “las policías”, sus facultades, sus procedimientos y sus campos de acción se extienden de tal forma que alteran el concepto clásico de seguridad y orden público.

El Estado moderno se justifica por los fines fundamentales que realiza, por ello su principal propósito *es asegurar el interés general*, mantener el clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Este, tiene el *legítimo monopolio de la fuerza coactiva* y como señala Maurice Duverger no reposa únicamente en los gendarmes,

pero, enfatiza, no hay Estado sin gendarmes. Para que éste no se desvíe de sus fines, con un poder discrecional ilimitado propio de los Estados gendarmes de poderes legalmente incontrolados, tiene que mantener una organización adecuada en la que existan:

- a) La satisfacción del interés general y*
- b) Servicios públicos especializados.*

El campo de los derechos de la sociedad, cada día es mayor y suscita numerosos problemas, por las limitaciones y restricciones que el Estado impone a los particulares. “La actividad policial, dice Bartolomé Fiorini, en su Manual de Derecho Administrativo, se realiza siempre a través de actos administrativos que limitan la actividad individual y acentúan su faz ejecutoria bajo la denominación dramática de la coacción”.¹²

La acción administrativa en el Estado, afirma el maestro Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho administrativo, se funda en estos principios:

- a) El principio de cambio que autoriza a la constante modificación del servicio, de acuerdo con sus propias exigencias;*
- b) El principio de continuidad, para proporcionar sin interrupción el servicio de acuerdo con las necesidades públicas;*

¹² Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo primero, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.

- c) El principio de *igualdad*, los beneficiarios o usuarios de un servicio están en un plano de igualdad.
- d) El principio de *seguridad* que limita la acción de los particulares con el empleo de la coacción en su caso.

Por su ingrediente fundamental de monopolio de dominio, el Estado es voluntad soberana en el sentido más absoluto de la palabra: es poder de movilización y de administración.

Ahora bien, desde un punto de vista sociológico y político más amplio, el Estado Moderno, según Max Weber, “ *es un orden jurídico administrativo...por el que se orienta la actividad...del cuadro administrativo...el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación...sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación...*” o es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio...”¹³

La forma más pura de este tipo de dominación es la burocracia que es un cuadro administrativo operado por funcionarios individuales que son libres, se somete a una jerarquía rigurosa, trabajan en virtud de un contrato, su labor se retribuye en dinero, son

¹³ Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

funcionarios de tiempo completo, tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos, se someten a una rigurosa disciplina y su competencia se define en un ordenamiento racional.

La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática-monocrática, señala Max Weber en su obra, *Economía y Sociedad*, atendida al expediente, es al tenor de toda experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es, enfatiza, en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto el soberano y los interesados se benefician.

De acuerdo a este concepto, la dominación burocrática es el germen de todo Estado Moderno y, aún más en el de masas, pues quien detenta el poder o se opone a este para obtener resultados debe burocratizarse, es decir, es necesario una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable. El instrumento más poderoso de las burocracias es el saber profesional especializado.

En este sentido, el Estado contemporáneo debe estar capacitado a la administración calculable, ya que parte de su esencia es la pretensión de permanencia en el tiempo y la garantía de continuidad del orden social, con la creación de condiciones propicias para el desarrollo de las potencialidades de la Nación, es decir, en el orden y en la seguridad pública.

Herman Heller, en su Teoría del Estado, estableció como el medio idóneo para el conocimiento real del Estado al estudio de los efectos del mismo, es decir, una realidad sólo comprensible por sus acciones que tengan alguna consecuencia en la vida social. Su existencia, entendemos, se palpa en el orden público, entendiendo a éste como:

- a) *El orden sin perturbaciones sociales.*
- b) *La seguridad pública que comprende la prevención de toda clase de riesgos, calamidades, desde los acontecimientos naturales, como un ciclón, hasta los hechos del hombre.*
- c) *La salubridad pública y,*
- d) *La tranquilidad pública.*

Para alcanzar éstos fines, el Estado crea un conjunto de reglas jurídicas aplicables a la administración, ya sea a su organización y funcionamiento, a su actividad, o en particular, a sus relaciones con los administrados.

El conjunto de órganos del Estado dedicados a la administración no tienen la cualidad de autoridad legislativa ni judicial. Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración, así como sus poderes; los límites de esos poderes y las sanciones por el exceso de esos poderes y las faltas cometidas en su ejercicio.

La administración, responde a la estructura jurídica del Estado y obedece a una forma de gobierno en especial. La forma de Estado mexicano es, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política, una...” *República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental*”.

A pesar de que en el artículo 49 de la Constitución se establece que “*el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”, el régimen de gobierno del Estado Mexicano es típicamente presidencialista, con una preponderancia muy marcada del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. En el responsable de éste , se concentra todo el Poder del Estado y del Gobierno.

En su naturaleza el gobierno no sólo es administrador o director de acciones sino que también porta como elemento connatural el ser guardián de un conjunto de elementos tangibles e intangibles que gravitan en su superficie territorial, incluyendo, espacio aereo y mar patrimonial.

De ahí la importancia de la rigurosa e imprescindible observación de la integración o conformación, no sólo del conjunto de los

poderes públicos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de dirigir el Estado soberano, sino que también a la estructura humana (*la élite gobernante*) a quienes los ordenamientos jurídicos delegan tal responsabilidad, básicamente porque uno de los puntos nodales de la seguridad del Estado y de la seguridad pública, lo constituye la integración de los grupos gobernantes en quienes se deposita la función de gobierno y el poder Nacional.

En este sentido, para la Seguridad del Estado y la Seguridad Pública, es importante observar y analizar, entre otros factores, el sistema de gobierno, los mecanismos de reclutamiento de la clase política, el perfil psicológico de sus miembros, el origen social de cada uno de ellos, la educación y el desarrollo académico de todos los que integran las diversas y complejas estructuras mandantes del poder del Estado. En el estudio de las élites o en el análisis de la movilidad, comportamiento y formación de las clases gobernantes se puede descubrir la orientación de las políticas de gendarmería y Seguridad del Estado.

En el caso del Estado Mexicano, lo que siempre se ha puesto en discusión es el sistema presidencialista, principalmente por la riesgosa supresión de los pesos y frenos (*Teoría de Montesquieu de la división de poderes.*) que provocan una especie de absolutismo presidencial, que en el grado extremo de gobierno

unipersonal se observa como una monarquía de poderes omnimodos.

Por el sistema presidencialista y los patrones de reclutamiento de los líderes políticos (Artículo 89, fracciones II , III, IV y V., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) nuestra suerte ha estado determinada en ocasiones entre grupos compactos, no siempre especializados como señala Max Weber, alianzas de élites y ambigüedades ideológicas.

En la lectura del texto Constitucional se observa un manejo arbitrario de los conceptos Estado y Nación, así como el de “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión “, el que, según el texto Constitucional (Artículo 80), se deposita en un sólo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. En ella, los conceptos Estado, Nación y Supremo Poder, se confunden y se personifican en la figura que evoca aquella histórica, soberbia y cínica frase repulsiva de Luis XIV : “El Estado...soy yo.”

Constitucionalmente, el titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, faculta y da derecho de legislar, dirige la política exterior, celebra empréstitos sobre el crédito de la Nación; define las políticas de ingreso y egreso de la Federación, nombra a los secretarios de Estado, a los gobernadores provisionales, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al servicio

diplomático, a la alta jerarquía del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, al Procurador General de la República, en fin, tiene en sus manos el destino del Estado y de la Nación.

Este, al encarnar al Estado es rector del desarrollo nacional, es planeador, conductor, coordinador y orientador de la actividad económica nacional.

Sin temor a equivoco el Estado mexicano, por su régimen presidencialista, apunta hacia consecuencias totalitarias, absolutistas y monárquicas, en donde el régimen de policía es confuso y propenso a la violación de las libertades individuales.

La seguridad pública y la policía, concebidas exclusivamente como una forma del poder coactivo, han restringido su campo a la acción punitiva sustentada en métodos agresivos orientados por criterios circunstanciales, que han erosionado la credibilidad de las instituciones y las normas que rigen la convivencia social, propiciando un creciente divorcio entre el Estado y la sociedad.

Garantizar la Seguridad Pública es una de las prerrogativas y, al mismo tiempo, una de las obligaciones del Estado. Por ello, atender el desfase profundo y grave que se da entre las necesidades de competitividad, desarrollo y democracia del país con las de su seguridad ha sido una cuestión insoslayable.

Exentar de peligros o daños una "cosa" no es difícil si ésta está perfectamente definida; pero evidentemente si esta "cosa" es abstracta e imprecisa el objetivo se dificulta hasta el punto de cancelar cualquier intento o esfuerzo de protección. La seguridad no sólo es la certeza, sino el convencimiento absoluto e incuestionable de algo que nos interesa como fin o como medio de nuestra vida, conseguir o retener, alejado de peligros y acechanzas. Su duda se llama inseguridad y la imprecisión su compañera que arrastra todos los peligros y perjuicios.

La seguridad exige concisión o puntualidad en la determinación de los objetos que se busca salvaguardar. Sólo a manera de ejemplo podríamos observar la dificultad que representa fijar los límites mínimos y máximos de protección pública y privada.

Uno de los elementos básicos de la acción del Estado, es precisamente el monopolio legítimo de la fuerza coactiva, si no cumple eficientemente con esta función la fragilidad aparece con la consecuente dificultad para ejercer el gobierno; de ahí la incomprensión a la concesión de esa facultad única del gobierno, a entidades particulares.

Tanto las lagunas jurídicas, para limitar o regular estas actividades, como la desarticulación de acciones de fuerza, no sólo exhiben los errores conceptuales de la función básica de seguridad pública o

ciudadana, sino también pone en entredicho el sistema judicial e integral de seguridad del país. Sistema que en la práctica demuestra debilidad, desorden y carencia de definiciones técnicas, tácticas, estratégicas, metodológicas y conceptuales.

2.5 Fundamento Constitucional.

2.5.1 Título primero, Capítulo primero, de Las Garantías Individuales.- El concepto "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en 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 pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.¹⁴

Se comprende que las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social. Esos derechos naturales son plasmados en el documento

¹⁴ Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

jurídico fundamental, quedando como garantías de la Constitución que aseguran el imperio de la ley. Dichas garantías se traducen en un conjunto de prescripciones constitucionales de diferente índole, que supeditan todo acto de autoridad y de cuya observancia deriva la validez jurídica de éste, cuando ésta los incumple, el acto incumplidor es susceptible de impugnarse mediante el amparo, que ha sido instituido para salvaguardar el acatamiento de los preceptos.

Conforme al principio de igualdad procesal, todos los sujetos que como partes intervienen en un procedimiento jurisdiccional, tienen los mismos derechos, traducidos en la capacidad de ofrecer pruebas, de alegar y, sobre todo, de interponer los recursos legales pertinentes.

El concepto de garantía individual, dice el maestro Ignacio Burgoa, se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:¹⁵

- 1.- Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (*sujeto activo*) y el Estado y sus autoridades (*sujetos pasivos*).
- 2.- Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (*objeto*).

¹⁵ *Op. cit.*, 187 y 188.

3.- Obligación correlativo a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (*objeto*).

4.- Previsión y regulación de la citada reacción por la ley fundamental (*fuerza*).

Siendo nuestra Constitución Política la fuente de las garantías individuales, o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria.

Finalmente, debe advertirse que las "garantías individuales" no son restrictivas, por el contrario, extensivas, es decir, no se limitan a los 29 primeros artículos de la Constitución, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero ("*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución*"...) es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución Política como se consagran las garantías individuales o del gobernado.

2.6 Disposiciones de Orden Federal

2.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada,

Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 14.- *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16.- *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionado por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad

inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar y circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello,...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Artículo 17.- *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo su resolución de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18.- *Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste.

Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de ...

II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio.

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la

autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas 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 jornal o salario de un día.

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas 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 principios 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.

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Artículo 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene....

Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley.

*Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, 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.***

Artículo 26.- 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.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las

exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

Artículo 29.- *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.*

**Sección III; de las facultades del Congreso, artículo 73.-
Fracción XXI.-** *Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

Fracción XXIII.- *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;*

Capítulo III; Del Poder Ejecutivo; Artículo 89, Fracción I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Fracción IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales,...

Fracción VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Fracción VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la Fracción IV del artículo 76;

Fracción IX.- Designar con aprobación del Senado, al Procurador General de la República;

Fracción XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la desiganción de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciias a la aprobación del propio Senado;

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de

creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Título quinto; De los Estados de la Federación y del Distrito Federal; Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

Fracción II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

Fracción III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a)... Agua potable y alcantarillado
- b)... Alumbrado público
- c)... Limpia
- d)... Mercados y centrales de abasto
- e)... Panteones
- f)... Rastro
- g)... Calles, parques y jardines
- h)... Seguridad pública y tránsito, e...

2.6.2 Comentarios sobre la legislación federal.

Los derechos aludidos son aquellos que el individuo puede oponer al Estado y que, en el terreno jurídico, formalmente se hallan incluidos en el título primero, capítulo 1, artículos 2o. al 28 inclusive, del código político. Entre ellos aparecen el derecho a la libertad, a la educación, a la protección de la salud, al trabajo y a su debida remuneración, a expresar libremente las ideas, a elevar peticiones a las autoridades, a reunirse y asociarse libremente, a poseer armas necesarias para la propia defensa, a transitar sin restricciones por el territorio nacional, a obtener justicia pronta y expedita, a profesar la creencia religiosa que más reconforte, a la propiedad, y algunos otros, tal vez menos notorios pero no menos importantes.

Como en todo el documento Constitucional, en este capítulo el "Estado Mexicano" recibe distintas y heterodoxas denominaciones que provocan una ambigüedad terminológica y una confusión de conceptos de diferente acepción técnica. Se emplea indiscriminadamente los nombres "*Estados Unidos Mexicanos*", "*República*", "*Federación*", "*Nación*" y "*Unión*". En él no sólo se establecen las garantías individuales, sino que también se comprenden algunas garantías sociales, como las de Seguridad Pública.

El Estado Moderno se justifica por los fines fundamentales que realiza, por ello su principal propósito es *asegurar el interés general e individual*, mantener el clima propicio para el desarrollo individual y social y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. En el artículo 25 y 26 de la Constitución se establece la responsabilidad del “Estado” en la rectoría del desarrollo nacional el cual será “integral”, para “que fortalezca la Soberanía Nacional 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”.

Para alcanzar dichos fines, “el Estado (artículo 26) organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”... “los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación”...”Habrà un plan nacional de desarrollo al que sujetarán *obligatoriamente* los programas de la Administración Pública Federal.”

Asimismo, señala el enunciado Constitucional, “determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los

particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

El Estado, (término equivoco que utiliza la ley, porque en realidad de lo que se habla es del gobierno del Estado) por conducto de su órgano de poder (*ejecutivo*) pretendió armar el “Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, cosa que en la práctica no dió resultados por la deficiente organización y sistemátización de las funciones administrativas, que en el ejercicio se imponían a otras entidades y poderes de la federación.

Desde su establecimiento encontró dificultades por el esquema centralizado de elaboración del “plan” y de la administración pública. Este modelo de “plan” incerto en la Constitución, se aparta de las tres decisiones fundamentales de la misma, que son: el respeto a las garantías individuales, a la división de poderes y a la soberanía de los estados, por lo que en suma se trata de un cuerpo extraño en el organismo constitucional.

En las cinco últimas líneas, del párrafo antepenúltimo, que hace referencia a “ las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas... las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”, se encuentra el instrumento por el cual el gobierno

federal establece los criterios y políticas de asignación de recursos económicos, administración y ejecución de planes y programas, como es el caso de la seguridad pública.

Desde su vigencia (3 de febrero de 1983) el ejecutivo determinó los órganos responsables del “proceso de planeación” y las entidades de la administración pública federal responsables de los planes y programas del “Plan de desarrollo”. De esta forma correspondió a la Secretaria de Gobernación, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), establecer las políticas en materia de Seguridad Pública.

En el reformado artículo 21 constitucional, el poder político del Estado reafirma de acuerdo a las tesis de Max Weber y Hans Kelsen, el monopolio legítimo de la fuerza coactiva. Establece una obligación que esta implícita en la existencia misma del Estado: la de velar por el orden, la justicia, el bien común y la seguridad de la sociedad que le está encomendada.

Este artículo posee precedentes a partir de la Constitución de Cádiz, que como es bien sabido estuvo vigente en nuestro país en algunos periodos anteriores a la Independencia, en cuanto su artículo 172, fracción undécima prohibió categóricamente al rey, es decir, al ejecutivo, privar a ningún individuo de su libertad ni ponerle por sí pena alguna, y por su parte, el diverso artículo 242

dispuso que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales.

Varios preceptos de las cartas fundamentales posteriores consignaron disposiciones similares en cuanto a la prohibición al organismo ejecutivo, y en especial al presidente de la República por imponer penas, las que se consideraban exclusivas de los tribunales a través del proceso correspondiente. En este sentido puede mencionarse, entre otros, los artículos 112, fracción II, de la Constitución Federal de 1824; 45, fracción II, de la Cuarta de las Leyes Constitucionales promulgadas el 29 de diciembre de 1836; 90. fracción VIII, de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; y 58 del Estatuto Orgánico Provisional de 15 de mayo de 1856.

Por lo que se refiere a las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones económicas y arrestos calificados de correccionales, pueden mencionarse los artículos 83, fracción XI, de las Bases Orgánicas de 1843, en el cual se faculta al presidente de la República para imponer multas hasta de quinientos pesos, y 58, y 117, fracción XXIX, del Estatuto Provisional de 1856, sobre las sanciones pecunarias y arrestos de acuerdo con las leyes de la policía y bandos de buen gobierno.¹⁶

¹⁶ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.

En la Carta Federal de 5 de febrero de 1857, ya establecía que la autoridad “política o administrativa sólo podría imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.”

Para la materia que nos ocupa diremos que es hasta la Constitución de 1917, cuando se faculta más explícitamente, en el mismo artículo 21, a “la autoridad administrativa en el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas....”

El citado artículo 21 Constitucional de 1917, comprendía tres disposiciones diversas: a) la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial; b) la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial, y c) las facultades de las autoridades administrativas para sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

Es evidente que al señalar que la imposición de las penas es función exclusiva de la autoridad judicial, es una consecuencia del principio de la división de poderes, o en estricto sentido, de las funciones.

Otra cuestión controvertida es la que se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía que se mencionaban en el propio artículo 21, que se calificaban de autónomos por no estar vinculados a un ordenamiento legislativo, por lo que su expedición correspondía al presidente de la República en el Distrito Federal, en los términos del artículo 89, fracción primera de la Constitución, y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos. Lo anterior provocó una verdadera anarquía en la regulación de las normas que tradicionalmente se conocían como “bandos de policía y buen gobierno”.

La situación cambió un poco con la reforma constitucional al artículo 115 de la carta suprema, publicada el 3 de febrero de 1983, pues en su fracción II se confirió a los ayuntamientos de acuerdo con las bases normativas que deberían establecer las legislaturas de los estados, la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De acuerdo con este principio y a pesar de que en el Distrito Federal no existen municipios, el Congreso de la Unión expidió una Ley sobre justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, que contiene los lineamientos para la imposición de sanciones de carácter administrativo.

El 31 de diciembre de 1994, se adicionaron tres párrafos del mencionado artículo 21 constitucional y se incorpora el término "*Seguridad Pública*". Señalando que ésta es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, las cuales se coordinarán...para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Es importante advertir el uso arbitrario de un concepto como el de *Seguridad pública*, pues éste hace evidente la importancia no de la seguridad pública como un todo en la vida del Estado, sino como el elemento coactivo del poder que se propone reforzar cuantitativamente frente a la amenaza de la ingobernabilidad y el derrumbe de la paz interior.

La actuación de las Instituciones policiales, se señala en las dos últimas líneas del párrafo quinto, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Este texto nos brindan el material suficiente para penetrar al mundo axiológico, ontológico y deontológico del régimen de seguridad que propone el gobierno; de las estructuras y de los diferentes órganos en los que ha estado depositado el poder coactivo del Estado.

Al margen de las doctrinas o conceptualización del Derecho Administrativo, la seguridad pública se incorpora al texto constitucional como un complejo sistema de policía, cuya actuación y organización dependerá de la gran fuerza del gobierno Federal. (*verbi gratia*; el 31 de diciembre de 1998 se creó la *Policia Nacional Preventiva*).

Como se puede observar, y así lo hemos señalado en párrafos anteriores, la seguridad pública, concebida exclusivamente como una forma del poder coactivo, ha restringido su campo a la acción punitiva sustentada en métodos agresivos orientados por criterios circunstanciales, que han erosionado la credibilidad de las instituciones y las normas que rigen la convivencia social, propiciando un creciente divorcio entre el Estado y la sociedad.

Esto puede ser comparado con lo que los sociólogos denominan “el paso del crecimiento a la excrecencia”, es decir, que una conflictiva determinada modifica sus patrones normales de desenvolvimiento para convertirse en un “tumor social maligno” que pone en grave riesgo la vida de una sociedad, de un sistema político, o de ambos. Este es el caso específico de los cuerpos de seguridad pública, y tal vez por esto, ante el riesgo de la perturbación grave de la paz interior, el Ejecutivo rompe con todo principio de derecho administrativo.

Debido a las últimas experiencias que en el campo de la seguridad pública se han demostrado, la voluntad del poder del Estado, ha inspirado en la sociedad más temor que confianza, precisamente por la aplicación del recurso directo de la fuerza de coacción material, que vence, por vías de hecho, la resistencia a las leyes, sentencias y órdenes del Estado.

Finalmente en el párrafo sexto, del mismo artículo 21, se señala la obligación de los Estados y Municipios para coordinarse con la Federación y establecer un sistema nacional de seguridad pública. En estas líneas, como ya se ha comentado, se manifiesta con mayor claridad el fin de la *dominación* por la vía de la administración, que en la práctica y con el tiempo, así como por las características del campo, podría romper con el equilibrio que debe mantener el principio de *autoridad moral con el de la dominación que se hace obedecer por la disposición y el empleo de una fuerza de coacción material.*

Con las amplias facultades que le otorga el artículo 89 de la Constitución, el titular del Ejecutivo de la Unión ejerce su poder para legislar y administrar en el amplio universo de la *policía.*

La organización del poder de Derecho, señala el maestro González Uribe en su obra *Teoría política*, no es fácil. Supone una estructura complicada de frenos morales, de mecanismos de contención

jurídica y de limitaciones sociales. En el ámbito de la Seguridad Pública predominan la desorganización administrativa y la imprecisión conceptual, las cuales provocan, precisamente, el desenfreno, la injusticia y la cancelación de las garantías del cuerpo social.

“La autoridad, dice Hauriou, es una energía espiritual debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia, y que permite a una élite política asumir la empresa del gobierno de un grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden.”

La autoridad, decimos, supone cualidades morales -verdaderas virtudes- en los gobernantes, y también competencia, en el sentido de cualidades especiales de inteligencia y penetración que les permiten abarcar el conjunto y el detalle del problema político y darle una solución adecuada.

Privilegiar el desarrollo cuantitativo de los órganos policiales y hacerse obedecer por una fuerza de coacción material, refleja la descomposición administrativa y judicial del Estado.

La planificación, administración y operación policial se fundan en una visión que niega en la práctica su carácter institucional como parte de un Estado al cual se le debe disciplina, ya que la relación

con éste, está a tal punto deteriorada que las "Instituciones policiales", a las que se refiere el artículo 21 constitucional, consideran que su "fuente de poder" ya no dimana del Estado sino que se ha desplazado hacia la sociedad, desbordando el ámbito gubernamental- judicial y administrativo- del que no esperan ni atienden políticas, orientaciones o lineamientos de acción, ya que en el fondo su "rebelión" parte del principio de que toda autoridad es corruptible.

Así, la actuación policial se basa en una expoliación sistemática de la ciudadanía, lo cual está derivando lenta, pero al parecer inexorablemente, hacia la creación de un poder paralelo. Lo mismo se organizan marchas de policías, que se desconocen mandatos legales, o practicándose un desacato permanente a la autoridad de los órganos de gobierno.

Situaciones de este tipo han sido el detonante de virtuales colapsos institucionales en todas latitudes, ya que la descomposición del poder coactivo del Estado incide directamente en la capacidad de mantener la gobernabilidad y el rumbo de un desarrollo en condiciones de paz social.

Independientemente de la descomposición social, que se deriva de factores económicos, demográficos, culturales, etcétera, lo que en el fondo se ha deteriorado es el principio de la legitimidad, en tanto

crisis de credibilidad de las instituciones, como resultado de una relación deforme entre los cuerpos policiales y el Estado, lo que refleja en la sociedad en una peculiar "cultura de la componenda y el chantaje" que ha generado profundos vicios al imponer precepto como el de "yo simulo cumplir con la ley, mientras que tú simulas hacerla cumplir", como si la relación policía-sociedad sólo se sustentara en la fuerza y la capacidad coactiva.

Sin embargo, este aparente equilibrio es desdeñado y las diversas policías desbordan todo marco legal, bajo el amparo del "poder uniformado o sancionador", avasallando la institucionalidad y copando a la sociedad.

Este fenómeno se complica con una dinamización sin precedentes de la importación de patrones culturales, que reproduce esquemas de violencia individual y aislamiento social junto con demandas de una seguridad pública más beligerante y agresiva al estilo del sistema de vida norteamericano.

De ahí que se derive una problemática estrechamente ligada con la gobernabilidad y la modernización administrativa del Estado, ya que por una parte se debilitan las condiciones para generar equilibrios que permitan consensos y la legitimidad, y por otra se empantana la capacidad gubernamental de ofrecer servicios estratégicos, como la seguridad pública, de primera calidad, cuya

expresión más inmediata es el aumento desproporcionado de los índices delincuenciales y la imposibilidad de limpiar “ el rostro oscuro del Estado”.

2.7 Legislación Secundaria.

2.7.1 Ley de Planeación.-De acuerdo al artículo 25 constitucional *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”*; para el logro de este fin en el artículo 26 de la misma establece el compromiso del Estado de *“organizar 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.”*

De éstos dos enunciados constitucionales emana la ley de planeación que establece la obligación de construir un Sistema Nacional de Planeación Democrática y un Plan Nacional de desarrollo, cuyo propósito, de acuerdo al enunciado constitucional es *“fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático...() 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.”

Esta ley, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, constituye el documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema se integra por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y , propositivamente, con los miembros de la comunidad. Estas relaciones, de acuerdo a la ley, se dan en cuatro vertientes: *La obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación.*

La vertiente *obligatoria* se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal: La de *coordinación*, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales; la de *inducción*, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la Planeación, y la de *concertación*, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, debe ser congruente con el marco jurídico institucional que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

comprende , entre otros aspectos, la rectoría del Estado respetando las garantías y derechos individuales.

La Planeación llevada al ámbito constitucional, es una novedad en la legislación mexicana que sigue siendo muy controvertida por la acciones y criterios, cuyas tendencias verticales y centralistas provocan reacciones negativas de las entidades a "coordinar". En cuanto al calificativo de democrático que la norma aplica al sistema de planeación, éste se convierte en un propósito inalcanzable si se considera el esquema centralizado de elaboración del "Plan".

De acuerdo a la ley, es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación Nacional del desarrollo, por lo tanto todas las dependencias y entidades de la administración pública federal integran y operan el Sistema Nacional de Planeación. Un punto importante para el tema que nos ocupa, es el que se comprende en el artículo 21 de la ley de Planeación, en donde se establece la obligación de elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de una plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda..."

En la interpretación de éste artículo se contempla la personalización sexenal de dichos planes, lo que provoca falta de continuidad en las acciones y programas de gobierno. Precisamente

una de las razones que ha provocado la desarticulación de las acciones de seguridad pública, es el manejo que sexenalmente se hace de los "Programas". Si se analizan las atribuciones que otorga la ley de Planeación en el artículo 14 y 15 a la hoy desaparecida Secretaria de Programación y Presupuesto y a la vigente Secretaria de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, se comprende el por qué del deterioro y el rezago en materia de seguridad pública.

A lo anterior deben de añadirse los relevos que sexenalmente hace el titular del ejecutivo en algunas dependencias de la Administración Pública Federal, los cuales imponen sus personales criterios en los respectivos planes de sus dependencias. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la cual ha sufrido el toque de tres relevos en la dependencia encargada, es decir, en la Secretaria de Gobernación.

Este plan señala como objetivos en materia de seguridad pública:

"Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica...() una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública...()."

La tarea recae, sin fundamento legal preciso, en la Secretaría de Gobernación. Lo cual veremos en el inciso siguiente que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Finalmente, y para no dejarlo en el tintero, cabe advertir que este modelo de plan, inserto en la Constitución, se aparta de las tres decisiones fundamentales de la misma, que son ; el respeto a las garantías individuales, a la división de poderes y a la soberanía de los Estados, por lo que en suma se trata de un instrumento del Ejecutivo incontrolado.

2.7.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Esta ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, constituye la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República. En ella se establecen las atribuciones, facultades y obligaciones de cada una de las entidades que conforman la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

De acuerdo al artículo segundo, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada: I.- Secretarías de Estado II.- Departamentos Administrativos y III.- Consejería Jurídica.

Las entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, señala el artículo noveno de la LOAPF, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Estas, determina el artículo 18 de la misma ley, tendrán un reglamento interior expedido por el Presidente de la República, el cual determinará las atribuciones de sus unidades administrativas y, de acuerdo al artículo 21, podrán ser convocados por el mismo Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales.

De acuerdo al artículo 26 de la LOAPF, aún no reformada, para el despacho de los asuntos administrativos, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con 17 secretarías de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Como podemos observar el Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. Los actos de la función administrativa tiene un objeto; la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público. La función administrativa se realiza por los medios de policía del

Estado, sin los cuales carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

En este sentido se interpreta que uno de los caracteres fundamentales de la Ley administrativa es la sanción, es decir, el procedimiento coactivo necesario para que se cumpla el orden público.

El poder coactivo del Estado se funda en el poder sancionador de que dispone para la ejecución de las leyes administrativas. Este poder sancionador es el que apoya el régimen de policía en todas sus manifestaciones. Todo precepto requiere de una sanción, por ello el sistema de sanciones es la base más importante del régimen de policía.

La policía del Ejecutivo, es decir, la preventiva tiene ese ominoso desprestigio porque ejerce sus actividades en forma bastante imprecisa e ilimitada y en la mayor parte de las veces oscura y peor aplicada. De acuerdo a las teorías administrativas la policía administrativa general tiene a su cargo velar preventiva y coactivamente por el mantenimiento del orden público con relación a las actividades privadas, tomar y hacer respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la salubridad pública.

En la lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podemos observar que a un gran número de entidades administrativas se les atribuye la facultad de “cuidar y vigilar”. De tal suerte que en la práctica todas se constituyen en salvaguardas, o vigilantes activos, de un determinado número de acciones relacionadas con su dependencia. De esta forma podemos observar que su actividad vigilante la realizan en medio de un complejo sistema de investigación, inspección, protección y vigilancia. Esas estructuras, además de utilizar el nombre impropio de policía, se constituyen con personal administrativo inexperto e incapaz.

En esta desordenada función “policial”, concurre la acción de la policía preventiva a quien se le señala la responsabilidad de velar por el impreciso orden y seguridad pública.

El artículo 27 de la LOAPF faculta a la Secretaría de Gobernación entre otras acciones a :

“Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales...”

“ Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa...()”

“ ... ()...vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas,...() .”

De las treinta y tres atribuciones que la LOAPF le otorga a esta dependencia del Ejecutivo Federal, destacan las que se refieren a *“Otorgar al Poder Judicial el auxilio”, “Conducir la política interior...()...” “Manejar el servicio nacional de identificación personal”* y la de *“Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales”*, situación ésta que la convierte en una especie de centro nervioso de la política nacional, es decir, el punto de convergencia de todas las acciones que encierra el aún abstracto mundo del orden público, la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y el Estado de Derecho. Contradictoriamente, esta dependencia, a quien corresponde vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, maneja *“para el cumplimiento de sus atribuciones”*, un universo policial muy complejo, el que realiza trabajos de *“control migratorio”, “seguridad nacional “ y “seguridad pública”,* con un matiz conceptual peligrosamente subjetivo para la seguridad del Estado.

La ley que reglamenta el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia de coordinación del Sistema Nacional , el cual estará presidido por el Secretario de Gobernación.

En éste, como veremos más adelante, no se comprende la actuación de algunas dependencias que realizan la tarea de “cuidar y vigilar” y que tienen estructuras policiales, es decir, la integración del Consejo no responde a las necesidades y a la realidad del concepto administrativo de orden público que comprende aspectos generales de salubridad pública, comercio, comunicación aérea y terrestre, fiscales, medio ambiente, recursos naturales y pesca, protección de puertos marítimos, etcétera.

2.7.3 Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.- Esta ley en su artículo primero señala que “*Sus disposiciones son de orden público e interés social... ().*”

Más adelante, en el párrafo primero y cuarto del artículo 3ero. se desprenden con precisión cuales son los fines y funciones de la seguridad pública: respecto a los fines se pretende “*salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.*”

En toda organización política moderna, es decir en el Estado, todo gobernado aspira y entiende como algo connatural al Estado, la protección de sus bienes, de su libertad y de su vida, sin embargo, en la ley no se delimita ni se fija con precisión cuál es el orden público. De tal forma que estamos corriendo un alto riesgo de que

la autoridad, en su interpretación subjetiva, vulnera los bienes jurídicos de los gobernados. Asimismo, se observa en la ley una concepción de orden público ilimitada, metajurídica, que busca en medio del desconcierto, salvaguardar los intereses de los gobernantes y no de los gobernados.

De la lectura del artículo 3ero. no se evidencia en qué consiste la función de seguridad pública, exclusivamente enuncia los órganos públicos encargados de realizarla que, por cierto, en dicha función se involucra a todo el sistema penal, a saber: la policía, los tribunales y la ejecución de la pena.

Es importante advertir que el principio de legalidad exige la precisión de los conceptos orden y paz pública, para que éstos no se apliquen con criterios subjetivos ni a la discrecionalidad de la autoridad, sobre todo cuando la expresión ciudadana comienza a mostrar actitudes inéditas.

En su artículo 5to., esta ley señala que *“ cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirá sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.”*

Este ordenamiento sugiere serias sospechas de arbitrariedad en la persecución de los delitos, toda vez que constitucionalmente es

facultad del Ministerio Público y bajo su subordinación la policía, la de perseguir los delitos (art. 21 const.) y ninguna otra autoridad aun en "acciones conjuntas", porque la intervención de otras autoridades es atentatorio de la legalidad. (por ejemplo, la intervención del ejército en la aprehensión de narcotraficantes y delincuentes, es un acto inconstitucional, aun cuando interviene en "acciones conjuntas".

En relación al capítulo II, de las instancias de coordinación, la ley establece en su artículo 12 la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Destaca en este enunciado su caprichosa integración y la Presidencia del mismo, la que se deposita en " El Secretario de Gobernación", cuyo personaje es bien sabido es guardián del respeto de los preceptos constitucionales y de las garantías individuales, así como conductor de la política interna del país.

Aunque en las acciones de seguridad pública se involucra al Poder Judicial -porque el sistema penal, por ejemplo, comprende también el sector tribunalicio esencialmente judicial-, éste no está representado.

Quienes si están representadas en este desmedro de garantías y derechos, que se amontonan en un especie de costal llamada ley general, es la Secretaría de la Defensa Nacional y la Marina, lo que

hace más confuso el concepto seguridad pública. No hay que omitir que en un verdadero Estado de Derecho el Ejército tiene otras funciones, muy distintas a las de seguridad pública.

En este mismo capítulo, pero en el artículo 15, se habla de “ *la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales*” y “ *de la realización de programas de cooperación internacional* ”, lo cual no sólo es absurdo porque se dejan de lado las características esenciales de toda norma jurídica: su generalidad y abstracción, lo que da la impresión de que el Poder Ejecutivo esta “legislando” leyes privativas, sino también flexibiliza los criterios soberanos de nuestra acción coactiva.

Finalmente, esta ley en su artículo 41 advierte que “ *se integrará una base nacional de datos sobre probables responsables de delitos...()...con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública*”. De la interpretación del artículo anterior se desprende una abierta violación de las garantías consignadas en la constitución, por la entidad administrativa a quien la LOAPF da la responsabilidad de salvaguardar, es decir, de la Secretaria de Gobernación.

A manera de corolario, podemos decir que esta ley demuestra el porqué no podemos catalogar a nuestro Estado, como un Estado de Derecho que, aunque se quiera encubrir en la expresión, en la práctica demuestra que carece de las características fundamentales que corresponden a un auténtico Estado de Derecho.

El descarnado esqueleto de normas, provoca una especie de mixtificación en la conceptualización del poder y del Estado mismo. Las leyes, impuestas por una subjetiva razón, sin interpretación de la realidad social, dejan de ser normas razonadas de justicia, convirtiéndose en instrumentos coactivos y descarnados de la dominación.

2.7.4 Decreto que comprende la Ley de la Policía Federal Preventiva y Reforma diversas disposiciones de otros ordenamientos legales.- Con las facultades que le otorga el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XXIII, el 18 de diciembre el Congreso de la Unión envió al titular del Ejecutivo un decreto que comprende la Ley de la Policía Federal Preventiva y Reforma diversas disposiciones de otros ordenamientos legales.

El 31 de diciembre de 1998, el titular del Ejecutivo, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 de la misma constitución, y para su debida publicación y

observancia, expidió el decreto con la correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999.

En principios, podemos afirmar que el decreto muestra una técnica jurídica muy controvertida. Para crear la Policía Federal Preventiva, de una magnitud administrativa y coactiva extraordinaria, empalmó en él:

- a) Una ley de creación de un órgano administrativo;
- b) Reformas sustantivas a la Ley Orgánica de la Administración Pública;
- c) Reformas a la Ley General de Población;
- d) Reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación;
- e) Reformas a la fracción IV y derogación de la fracción VII del artículo 5 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal ;
- f) Reformas la fracción VIII del artículo 144, de la ley aduanera y;
- g) Reformas la fracción II del artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Dicho decreto contempla en el capítulo primero, del artículo 1, la *creación* de la Policía Federal Preventiva, la *dependencia*, los *finés* , las *funciones* y el *carácter*, de *autonomía técnica y operativa de la misma*.

Del análisis de este capítulo se desprende que al igual que la ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus fines son imprecisos y extraordinarios en cuanto al riesgo de institucionalizar la violación de las garantías individuales consignadas en la Constitución.

Es evidente que el sentido de éstas reformas es quitar la acción operativa y policial de las dependencias administrativas de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Transportes, para concentrarlas en la nueva Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación. (artículo segundo del Decreto que expide la ley de la Policía Preventiva y que reforma diversas disposiciones legales.)

Este nuevo organismo, con facultades extraordinarias para “prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas, en todo el territorio nacional“ (fracción primera y segunda del artículo cuarto, del artículo primero del Decreto) a la que se le asigna la función de “garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos” (fracción III del artículo cuarto, del artículo primero del Decreto), se suma a otros dos organismos de evidente acción policial en la Secretaría de Gobernación. (Nos referimos a la policía de migración y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional.)

Con las reformas a la fracción XXXIV del artículo 27 de la LOAPF y a la fracción XII del artículo 31 de la misma LOAPF se otorga la facultad de organización y dirección de la Policía Federal Preventiva a la dependencia del Ejecutivo encargada de la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y, responsable de la política interior.

En el mismo artículo segundo del decreto “de doble acción”, se deroga la fracción X del artículo 36 de la misma LOAPF, para quitar la vigilancia y el servicio de policía en la carreteras federales a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (La policía Federal Preventiva de acuerdo a la ley tendrá facultades de levantar infracciones, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación.)

En el artículo tercero el decreto reforma tres artículos de la Ley de Población (artículos 16, 17 y 151, párrafo primero.) otorgando facultades extraordinarias para establecer en la Policía Federal Preventiva la “prioridad” para “inspeccionar el tránsito de personas por el territorio nacional”.

De la misma forma, en el artículo cuarto, se otorgan funciones de:

- a) Investigación y persecución de delitos. (fracción IV);
- b) Participación en operativos conjuntos (fracción VIII);
- c) Obtener, analizar, estudiar y procesar información (fracción IX);
- d) Vigilar e inspeccionar, para los fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte (fracción X);
- e) Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional (fracción XII).

Como podemos observar la sociedad se encuentra frente a un contexto muy adverso, en cuanto a su relación con el poder público, en especial las fuerzas del orden, como la policía y el ejercito, y el ejercicio arbitrario del poder coercitivo y coactivo del Ejecutivo.

Es claro que los cuerpos policiales se han convertido en fuente permanente de inestabilidad y agresión. El tráfico y proliferación indiscriminada de todo tipo de armas, el surgimiento de estructuras

vecinales de autodefensa, la multiplicación desproporcionada de “empresas privadas de seguridad” y la falta de confianza e indiferencia frente a la legalidad por parte de la sociedad, son indicadores de que la explosión social puede manifestarse a través de formas inéditas, en este contexto, aparece un órgano policial con facultades verdaderamente extraordinarias que vislumbra un Estado policial de excepción.

CAPÍTULO TERCERO

3.- El funcionario policial y la transición democrática

3.1 *Disenso, consenso y policía.*

3.1.1 Transición democrática y seguridad ciudadana.- En el proceso de transición que vive México hacia la vida democrática contemporánea es sumamente significativo el papel de las fuerzas de seguridad pública. Naturalmente que los organismos de seguridad no actúan aislados del campo social, sino que se someten a los cambios que han permeado los procesos políticos.

En México, puede decirse de forma genérica que el desarrollo de las fuerzas de seguridad ciudadana ha acompañado paralelamente al proceso de institucionalización del país. Sin embargo, las condiciones actuales y la aparición de una nueva sociedad demandan una mayor profundización de su parte en la vida democrática, convirtiéndose en un elemento insustituible en la preservación de la paz orgánica, siendo su misión más compleja en el ciclo finisecular ante comportamientos sociales masivos, inéditos, críticos y cuestionadores.

La sociedad actual, más dinámica y crítica, rechaza ahora, de forma diferente, los actos provocadores y prepotentes propios de un

machismo policial anacrónico, estudiado en sus raíces enfermizas en las publicadas obras de Samuel Ramos, Jorge Carrión, Santiago Ramírez, Raúl Bejar y Aniceto Aramoni.¹⁷

Se hace entonces necesaria una policía que sea capaz de garantizar la expresión plena del pueblo con sus virtudes y defectos, esto es, de la sociedad en su comportamiento cotidiano.

Ante la conformación de una nueva relación social que encuadra a las diversas fuerzas políticas, cuando los problemas de la comunidad han pasado del gabinete al ágora, se requiere cambiar la conducta de la policía, rompiendo con los esquemas patrimonialistas del poder para que ésta sea un elemento de estabilidad y no de confrontación y agravio, en una sociedad que se atreva a discutir las diferencias y a confrontar públicamente puntos de vista.

En este sentido, debe revisarse el papel que la policía desempeña en las sociedades democráticas atendiendo - como lo observamos en el capítulo anterior- a diversos teóricos que han planteado el problema del ámbito delimitado del orden y de la libertad: ¿Hasta dónde

¹⁷ Carrión Jorge, *Mito y Mágica del Mexicano*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1974 y Aniceto Aramoni, *Psicoanálisis de la Dinámica de un Pueblo (México, Tierra de Hombres)*, 2a. edición, B.Costa Amic, Editor, México, 1967.

debe de existir el primero para que sea efectiva la segunda ? . ¿ Se trata de conceptos antagónicos, o más bien, de un equilibrio entre ambos.?

Tocqueville -que no soslayaba que el principio de la democracia es la igualdad y no sólo el rito moderno de depositar formalmente un voto- escribía: “ La igualdad produce dos tendencias; una lleva directamente a los hombres a la independencia y puede impulsarlos de golpe hasta la anarquía, otra les conduce por un camino más largo, más secreto, más seguro, hacia la servidumbre “¹⁸.

El totalitarismo político provendría de la no resolución de la contradicción libertad e igualdad. Así, en las proféticas palabras de Tocqueville se advierte el origen de la peor esclavitud humana, la que nace de la imposición de una uniformidad abstracta, que desemboca en un Estado gendarme.

De esta forma, la sociedad se aleja de la democracia cuando a las policías se les concibe como el instrumento de la paz perpetua entre los hombres, en la que la diferencia se proscribe y el conflicto supuestamente no existe, llegando al siniestro *Fin de la Historia* del neoliberalismo de F. Fukuyama, por el mesianismo demoliberal.

¹⁸ Tocqueville de Alexis, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, S. A., de C.V., México, 1987.

La agresividad y el deseo a diferenciarse de los demás, son principios del comportamiento humano -principios etológicos- por lo que elaborar políticas de seguridad pública que los desconozcan equivale a deshumanizar, mecanizar y fundamentar la acción policiaca en el falso supuesto que la razón es la única guía de la vida social, negando el inconsciente colectivo y las pulsiones fundamentales del hombre.

Cuando se discuten diversos problemas en los umbrales del siglo XXI como la crisis de las ideologías, la liquidación del marxismo como aparato de salvación, las tendencias hiperindividualistas en la posmodernidad y el final del ciclo de la Revolución francesa no puede dejarse de analizar la relación entre la policía y la nueva sociedad dentro de un marco de convivencia democrático.

La policía en una sociedad democrática no debe ser el guardián del ideal igualitario, que con excesos, plasmados en el reino del terror de la Revolución francesa y posteriormente en el Gulag comunista, ha propiciado los totalitarismos o -como dice Tocqueville- en un retrato premonitorio de las democracias desarrolladas y mundialistas que han derivado en un sistema de decadencia cultural.

La divisa policial necesita, entonces, fundarse en el valor de las culturas y en el rescate de lo nacional frente a la homogeneización de la civilización que pregonaba el fin de la historia. Las fuerzas de seguridad deben ver al futuro sin olvidar los legados del pasado y de la tradición.

De ahí que el papel de las fuerzas de seguridad ciudadana en el país sea fundamental para ampliar y consolidar las libertades democráticas al propiciar el equilibrio entre el orden y la libertad, esa tarea sin ser quizá tan espectacular, como lo fue en los procesos de España y Chile, es el complejo fondo social en que ha de manifestarse el nuevo comportamiento policial.

En este último punto es necesaria la revisión de las relaciones que guardan los cuerpos de seguridad ciudadana y las fuerzas sociales que han surgido en la sociedad mexicana.

Es indudable que la movilización de nuevos grupos emergentes jueguen inéditos papeles en una sociedad que, como la nuestra, se encuentra en vías de una modernización no sólo política, sino también económica y social .

Como resultado de entrar en la vía de las sociedades democráticas modernas, México, no sólo se ve envuelto en diferentes procesos

de dinamización y de diversificación política, sino también en la interrogante del uso de la fuerza militar y policial.

Como es natural, en una sociedad como la mexicana, cuyos límites son determinados por una variedad de factores, que pueden ir desde los culturales hasta los meramente geográficos, tiende a ser eminentemente plural y, de esta forma, los agrupamientos se diversifican en tendencias, corrientes, etcétera, que pueden abarcar desde los grupos religiosos, raciales, étnicos, lingüísticos, hasta aquellos que tienen una actuación preferencialmente política lo cual, al tiempo que enriquece la vida social, no debe significar una desintegración de la unidad nacional o el avance de sectas y grupúsculos que amparados en la pluralidad persiguen formas regresivas.

Conforme el mundo se desarrolla y las sociedades avanzan en la masificación, se modifican los patrones culturales y se modifican los roles de ciudadanos y policías. A medida que las sociedades se vuelven más complejas, se modernizan, se tecnifican, se racionalizan y se extiende la esfera de movilización social, que no es otra cosa que los márgenes del disenso social, en donde el consenso se hace más oscuro, más sinuoso, mucho más difícil de garantizar, se sufre también una transformación en los conceptos de orden y seguridad, llevando inclusive a concepciones de fuerza que proyecta imágenes de verdaderos cuerpos de choque o de

enfrentamiento con la sociedad a la que deberían, en principio, servir y resguardar.

Las energías cívicas de la nueva sociedad mexicana han generado una actividad política de grupos sociales y económicos que no existía hasta hace poco, y cuya capacidad reactiva y crítica puede aumentar o disminuir en forma proporcional al silencio o a la respuesta que se les dé a sus demandas de seguridad.

Por ello, es de suma importancia advertir que el común denominador que engendra los problemas de integración nacional, así como los de asimilación política, sea la expansión de la conciencia y participación políticas, producidas por el resquebrajamiento de las ideologías, así como por sus consecuencias inmediatas: un inquietante inmovilismo y una indefinición ideológica que ha producido, no la pluralidad partidista, sino un enorme abanico de centro.

Dentro de este marco social es relativamente comprensible que los sistemas que poseen un equilibrio estable entre participación ciudadana e institucionalización, como son los cuerpos del orden público, tienen ante sí la perspectiva de una estabilidad futura, ya que las vías de canalización de esa energía social pueden estar acordes al desarrollo de las instituciones policiales y viceversa.

Es en este punto donde debe de quedar claro que los cuerpos de seguridad pública no son organismos asépticos, neutros, cuya característica más prevalente es la amorfosis, pues el hecho de ser servidores de la comunidad no implica, en modo alguno, autismo social.

La relación que guardan el ciudadano y el policía es una y la misma, ello no obsta para que las fuerzas del orden público conserven su profesionalismo y, en la práctica de su misión, su naturaleza apolítica en el sentido de no ser instrumento de una facción, sino garante del ejercicio de un efectivo pluralismo dentro del respeto a la legalidad.

Un sistema político, democráticamente sano posee instituciones y cuerpos de seguridad pública con una capacidad demostrada para absorber a las nuevas fuerzas sociales y dar cauce a los crecientes niveles de participación ciudadana.

En este sentido, es cierto que los organismos de seguridad pública deben de ampliar las posibilidades de consenso entre los ciudadanos, pero también, al tiempo que operan bajo la consigna de garantizar esta ampliación de la participación ciudadana, fungen como elementos reguladores del disenso social, como garantes del tránsito a una genuina civilidad, en que impere el derecho a la diferencia y la apertura de las libertades ciudadanas.

La futura estabilidad de una sociedad con una participación ciudadana en la vida política depende, en gran medida, de la naturaleza de sus instituciones políticas, así como de los cuerpos de seguridad pública que son los encargados de preservar el binomio orden-libertad. De ahí que la nueva cultura policial encare el reto que surge de sociedades que, como la nuestra, exigen mayor participación en la vida pública y reclaman de sus órganos policiales mayor compenetración con el tejido social al que en rigor pertenecen por origen y derecho.

3.1.2 Consenso y legitimidad.- Función primaria e irrenunciable del Estado es la seguridad pública,¹⁹ más aún en cuanto que funge como uno de los pilares de todo proceso de desarrollo, modernización y cambio democrático. No obstante, la imagen de los cuerpos policiales, que son los encargados de garantizar la paz social, el orden público y preservar el equilibrio entre el orden y la libertad, se ha visto caracterizada por una suerte de degradación paulatina por sus altos niveles de corrupción, que se agravó en la medida en que México quedó enfrascado en la lucha contra el narcotráfico.

¹⁹ Artículo 21, párrafo 5to. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

De esta manera, el deterioro de la imagen del policial y el de la operatividad de las estructuras de seguridad pública ha ocasionado que éstos hayan sido cuestionados ante la deficiencia de su actuación, las corruptelas, la aplicación confusa de la ley, la transgresión de los derechos humanos, situaciones que se han agudizado por el ambiente generalizado de inseguridad.

Frente a esta problemática, existen dos ámbitos sobre los cuales deben plantearse algunas cuestiones; por un lado, la sociedad parece preguntarse por la legitimidad y la legitimación de los cuerpos policiales y, por otro, cabe interrogarse si los policías tienden a revalorizar su desempeño para no agraviar a la sociedad.

Respecto a la primera cuestión, es necesario señalar que no cabe la menor duda que el dominio político, cuya expresión más inmediata radica en los cuerpos policiales, es una acción ejercida sobre otros, sobre fuerzas o capacidades ajenas: pero ésto no quiere decir que su imposición sea coercitiva en todo momento, que no cuente con la anuencia del dominado cuando también la fuerza de éste y su respectivo dominio sea legítimamente reconocido como tal.

Como contraparte del dominio político se encuentra la obediencia que una autoridad puede obtener de los diversos integrantes de una determinada sociedad. Por ello, se debe analizar no sólo la amenaza

de castigo que acompaña a todas las órdenes, sino el consentimiento mismo de los individuos a acatarlas.

Coacción y consenso son términos inseparables en una relación de gobernante-gobernado, de policía-ciudadano.

Por otro lado, el consenso social en torno a una determinada forma de dominación se integra a partir de los conceptos de legitimidad y legalidad, que muchos confunden al grado de considerar que lo único válido, políticamente hablando para los sujetos, es aquello que previamente está consignado en una norma positiva.²⁰

Si bien es cierto que en el Estado moderno los órganos de coacción de éste, especialmente los cuerpos del orden público, se deben constreñir a una normatividad previamente promulgada en forma de reglas generales y abstractas -a lo que Max Weber llamó el tipo ideal de legitimidad legal-racional-²¹, también lo es que la frialdad de la ley puede conducir a la más insoportable de las dictaduras.

²⁰ _El derecho positivo es un *producto social* y por tanto mutable, es decir, varía en el tiempo y en el espacio. Como toda institución humana es *perfectible*, es decir, capaz de perfeccionarse"... Moto Salazar Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa. S. A. México, 1972.

²¹Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

En relación a los cuerpos de seguridad ciudadana debe quedar claro que toda norma jurídica sin un contenido real de poder, si no expresa una voluntad de dominio, se pierde su sentido y se convierte en un precepto hueco que sólo se obedece cuando exista la posibilidad de eludir el castigo. Por ello, hay una relación simbiótica entre legitimidad y policía, pues entre mayor sea aquélla, más eficientes pueden ser los cuerpos del orden público y viceversa.

Los ilícitos cometidos por la policía pueden tender a vulnerar la conciencia colectiva sobre la legitimidad, no sólo de los cuerpos de seguridad, sino la del Estado. De ahí la importancia de que la policía sea representativa del cuerpo social y garante, en todo momento, de su seguridad.

Respecto de la segunda cuestión, recuperar la confianza de la sociedad en sus órganos de seguridad es el cometido de éste tiempo que, desarrollando transformaciones a fondo en la conducta de los policías, permita superar, por un lado, el ominoso descrédito en el que se ha encerrado la imagen policial y, por otro, revalorar la concepción del funcionario público, salvaguarda del orden público y de la seguridad de la sociedad.

Es indudable que la sociedad se mantiene expectante y atenta sobre cuál será el rumbo que tomará la seguridad pública, pues la

legitimidad de los cuerpos policiales está en entredicho. La elección de un estilo político de mando y de organización expresa los valores que sustentan las acciones de los mismos, estos, hasta ahora, no obedecen axiologicamente a la cultura nacional ni son representativos del cuerpo social.

3.1.3 Sociedad Civil y Seguridad Pública.- Contrario a lo que pudieran pensar los exaltadores de la libertad utópica, individualista y, en cierto sentido, anárquica -importada de las sociedades hiperindustrializadas- los cuerpos de seguridad no son instituciones intermitentes que intervienen en la vida social por excepción, sólo cuando se viola el Estado de derecho, sino que ellos forman parte del cuerpo social y entre más identificados se encuentren con éste, mayor será la cohesión, y la respuesta que los elementos policiales puedan darle a la sociedad con un sentido más adecuado y acorde con las exigencias ciudadanas.

Gran parte de los reclamos sociales por mejor seguridad pública provienen de un fondo que en apariencia no queda expuesto, pero que es fundamental para comprender el por qué de las actuaciones policiales por momentos se pueden dar fuera de la ley, y es el hecho de que los organismos de seguridad pública se han concebido a sí mismos y son vistos por la sociedad como entes agresivos y extraños al tejido social, ajenos al mismo.

La visión de esta tesis, en contraste, considera que las policías están integradas orgánicamente a la sociedad a la que sirven. Por ello, este documento, bajo una concepción distinta y crítica propone como axiomas de actuación para los órganos de seguridad ciudadana: la mística de servicio, el sentido de cuerpo y la voluntad de sacrificio, ya que en la medida en que cada policía se haga consciente de la trascendencia y la relevancia de su labor para la reproducción del orden público o social, con sus tradiciones propias y destino comunitario compartido, será más eficiente en su objetivo básico que es contribuir a la gobernabilidad, en un clima de libertad y de igualdad.

Por otro lado, dentro de esta misma reflexión, hay que considerar que la sociedad civil ha funcionado como un factor de equilibrio entre los valores que esgrimen las nuevas hegemonías mundiales y los propios valores nacionales. Esta puede ganar espacios de expresión y de participación ciudadana, si existe un gobierno que se sensibilice a sus demandas.

Así, comprender la articulación que se da entre el ciudadano y el policía, resulta indispensable para poder determinar las distintas y variadas respuestas que ambos actores pueden ofrecer en una sociedad que cambia de forma vertiginosa, en la cual los fenómenos sociales se diversifican, mutan y crean situaciones nuevas.

En las sociedades contemporáneas, los cuerpos de seguridad pública desarrollan una tarea particularmente difícil. Símbolo de la autoridad, sus principales funciones consisten en mantener el orden público, contribuir a la gobernabilidad del Estado y a proteger determinados valores que le garantizan a los ciudadanos que su propia identidad cultural no se desdibuje.

Una sociedad en transición democrática, como la mexicana, necesita de cierto orden y seguridad para llevar a cabo, de una manera orgánica, su renovación política. Pero también es claro que, tanto el orden y la seguridad requieren para su establecimiento, de libertad. De ahí la importancia de fincar un *equilibrio* entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y las prerrogativas de los ciudadanos a ser protegidos en sus intereses.

La cuestión aquí planteada no es baladí. Surge de la necesidad de repensar el papel del policía frente a circunstancias inéditas, y de cara a situaciones no claramente perfiladas pero que, en todo momento, tienen la exigencia de dar una respuesta precisa a lo que debe ser un cuerpo de seguridad comprometido con la sociedad y a la que debe atender con justicia.

Como la misma sociedad, los servicios policiales deben de estar en mutación constante. Lo que puede conducir al choque frontal de los

cuerpos de seguridad con la comunidad sería que aquéllos cayeran en el apoltronamiento, la parálisis, la inadecuada preparación técnica, así como una errónea formación que los imposibilitara a flexibilizarse para modificar comportamientos y hábitos adquiridos.

La tarea de los cuerpos de seguridad, en todo momento conlleva consecuencias de gran impacto social. Los cuerpos de seguridad cumplen una misión, cuyas dificultades son directamente proporcionales a la misma complejidad de las sociedades. En un país como México, las redes comunicacionales y el mismo tejido social, por momentos parecen inmunes a los cambios que pueden ofrecer los organismos de seguridad ciudadana. No obstante, encontrar fórmulas satisfactorias capaces de garantizar eficazmente la protección del ciudadano tiene que ser la tarea más inmediata.

El incremento de la delincuencia y el carácter inquietante de algunas de sus formas, así como el aumento de los grupos emergentes o nuevos actores sociales con formas participativas diferentes y a menudo más incisivas, no sólo colocan al policía en unos terrenos diferentes (en contacto cada vez más frecuente con los ciudadanos), sino que, al mismo tiempo, dan lugar a que la acción policial tenga que ejercerse en situaciones variadas, nuevas y a menudo controvertidas.

La cuestión de vincular orgánicamente a los agentes de policía con la sociedad no es un problema que se ofrece fácil de resolver o que pueda reducirse a juicios maniqueos. Lo que se trata es modificar la forma de dar solución a los problemas que plantean las sociedades en transición democrática, con imaginación, talento y sensibilidad política.

3.1.4 Efectos psicosociales en la seguridad colectiva.- El inconsciente colectivo, como señala Jorge Carrión²² -ávido de símbolos, mitos y leyendas- transforma con ayuda de los medios de comunicación un fenómeno delincuencial aislado en una indebida generalización que perturba al cuerpo social, por lo que las energías psíquicas deben ser apreciadas como el bagaje de un pueblo, evitando que se disperse su poder de certidumbre en hechos intrascendentes, pues es factible potencializar la capacidad de adhesión en función de una idea de valor nacional que otorgue un sentido de vida superior, en un mundo atomizado y fragmentado.

En este sentido, un análisis profundo de psicología social, que descubra los complejos, los traumas sociales no superados, las frustraciones y las esperanzas fallidas resulta indispensable para definir una estrategia de seguridad pública que ataque los

²² Carrión Jorge, *Mito y Magia del Mexicano*, Editorial Nuestro Tiempo, S. A. México, 1982. Pág 14: "*Todavía es posible discernir en la vida moderna del mexicano ese reiterado juego entre el pensamiento lógico y los sentimientos mágicos.*"

problemas de la delincuencia desde sus causas, tanto físicas como mentales y que propicie la participación ciudadana bajo la tesis de la corresponsabilidad, por medio de la cual esas energías cívicas coparticipen activamente en tareas de seguridad pública por vías institucionales.

De la misma manera como es posible desarrollar fuerzas psíquicas contra la cohesión social, es posible también activar su sentido creativo y comunitario, en la medida en que su ser moral sería "la más alta conciencia que tiene de sí el pueblo" -en expresión de Carl Schmitt²³ - la democracia total, en que la soberanía verdaderamente descansa sobre la acción unitaria de la conciencia del pueblo.

Por su parte, Marshall McLuhan²⁴ afirmaba en relación al medio, que éste se convierte en fin, "el medio es el mensaje", a esta idea sobre la superficialidad y puerilidad de la comunicación, hay que añadir que los instrumentos civilizadores, que el mundo moderno guarda en las entrañas de la era electrocéntrica, inciden abruptamente en la conformación de la nebulosa opinión pública, al grado que la verdad deja de importar para ser sustituida por la falsa discriminación de un hecho delincencial.

²³ Schmitt Carl, *El Concepto de lo Político*, Folios Ediciones, S. A. México, 1985.

²⁴ MacLuhan Marshall, *El Aula sin Muros*, Ediciones de Cultura Popular, S. A. Barcelona, 1968.

La disrupción social es antes un rechazo a una estructura psíquica colectiva que algunos autores llaman el *alma nacional*. Al ser fragmentada ésta, los poderes psíquicos disociativos se imponen sobre los poderes de afirmación de la personalidad. Por ello, existe la imperiosa necesidad de proponer una serie de paradigmas de conducta cuyas pautas se funden en la entrega del principio egotista de individuación a un organismo total que es la sociedad, arraigada y plenamente identificada con su herencia cultural.

De ahí que la confusión de valores, el transbordo ideológico y un mal empleo de las energías psíquicas del ser social amenacen con convertirse en medios supletorios de las formas que se han impuesto, como la educación sentimental de los mexicanos, al identificar las energías cívicas incorrectamente con los fenómenos delincuenciales. Esta distorsión, en vez de inspirar a la comunidad acciones orgánicas y societarias, alimenta una subcultura morbosa, pasiva y voyerista. La de la sociedad que escandalizada de los bajos fondos morales se abstiene de participar y da lugar al rumor, al melodrama y a la indignación estéril.

3.1.5 Participación ciudadana y consenso social.- Una de las cuestiones principales sobre la que debe insistirse, en cuanto se trata de la seguridad pública, es la indispensable relación que tiene que existir entre la sociedad y el Estado. Por ello, en el acto de gobernar cabe hablar de corresponsabilidad entre gobernantes y

gobernados, pues la acción y dirección de un buen gobierno no sólo radica en quienes tienen en sus manos la administración del poder y la formulación de normas generales y abstractas, sino en cómo se da apertura para que sea la propia ciudadanía, la sociedad entendida como un todo orgánico, la que exprese y señale sus necesidades y las vías por donde encontrar respuesta y solución a sus demandas.

Cuando se habla de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad lo que se propone no es la autogestión, ni mucho menos del llamado liberalismo salvaje que, en último término, tiende a llevar al Estado a una suerte de cuarentena o hacerlo responsable de todo, manteniendo sus intervenciones dentro de ciertos límites, al tiempo que se esfuerzan en desarrollar los flujos económicos fuera de él, o simplemente intentan inventar nuevas formas de existencia social.

En este punto de la corresponsabilidad no puede darse rienda suelta a la teoría de los imponderables, que los neoliberales recogen línea por línea de la teoría económica clásica. Según esta teoría, el Estado debe contentarse con corregir los imprevistos que surjan en la acción de los agentes económicos (contaminación, huelgas, marchas, mítines, etcétera) sin atender de manera efectiva a los reclamos y demandas de la ciudadanía, pero sí contribuyendo al mejor funcionamiento del mercado, pues se actúa bajo el criterio de mantener medidas destinadas a proteger la "libertad" económica

como base de todas las demás, por lo que los gobernantes se transforman en simples servidores de la economía social y financiera acorto plazo, los ciudadanos en meros comparsas y los cuerpos de seguridad pública en entidades represivas y ajenas a la comunidad.

Abrirse realmente a la corresponsabilidad implica estrechar los lazos orgánicos que, al menos en lo relativo a la seguridad pública, deben de existir entre la sociedad y sus cuerpos de protección ciudadana.

La corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad implica la integración de la energía ciudadana en diversas instancias, con el fin de que la comunidad contribuya con el Estado a preservar los espacios para la creatividad social, en su sano y ordenado crecimiento.

En este punto, conviene resaltar algunos de los núcleos de opacidad que se advierten en la creación o activación de instancias de participación ciudadana.

Por el lado de la ciudadanía existe, justificadamente, el reclamo de una mejor y más efectiva seguridad ciudadana, pero que, al participar corresponsablemente en estos órganos ellos tienden a ser vistos por los policías como instancias fiscalizadoras de su

actividad y que, de alguna forma, sólo pueden entorpecer la función policial.

Por otra parte, al estar en voga la defensa de los derechos humanos lo que se crea ante los ojos de las policías es una imagen distorsionada de los órganos de participación ciudadana, ya que se piensa que ellos constituyen entidades superiores instaladas para regir, vigilar y castigar a los cuerpos de seguridad.

De igual forma al participar en estos organismos una ciudadanía alejada y carente de una adecuada preparación técnica, sin un horizonte preciso de la realidad policíaca y delincencial, los cuerpos policíacos ven con desconfianza esa participación empírica, visceral, basada más en una opinión distorsionada sobre los asuntos policiales que sobre los hechos a los que el policía tiene que enfrentarse.

No obstante, estas reticencias pueden ser superadas en una concepción policial que busque ser más eficiente de acuerdo a los nuevos tiempos, de acuerdo a las nuevas circunstancias sociales y políticas del país. Por ello, lo que se requiere es que la visión de las policías cambie y se dé a la tarea de comprender que sólo con la suma de esfuerzos orientados por el criterio profesional policíaco, los organismos de participación ciudadana podrían ser instancias de apoyo a la policía y no órganos fiscalizadores.

Lo urgente radica en activar, desde una perspectiva policíaca, la participación ciudadana en estas instancias, ya que de otra forma se corre el riesgo de generar vacíos de poder que pueden ser ocupados por fuerzas sociales con un claro sentido partidista, o incluso de desestabilización del Estado por grupos de presión. Impulsar su participación, canalizar sus demandas, abrir espacios de expresión institucionales es una tarea que puede evitar, a la postre, blancos que vulneren la seguridad del Estado. Estas instancias, que dan cauce a la masa informe, constituyen un medio pragmático, una estrategia de acción, que puede coadyuvar en la gobernabilidad interna y a la paz social.

CAPÍTULO CUARTO

4.- Prospectivas de la Seguridad Pública.

4.1 Soberanía Nacional y poshistoria.

En el marco del mundialismo en el que la soberanía de los Estados Nacionales se pretende presentar como una modalidad anacrónica de la organización del poder, resulta necesario *mantener más que nunca una vigilante defensa de la soberanía, especialmente en el campo de la seguridad pública, que aparece como escenario de inéditas presiones cuando la guerra fría se centra -ahora que se ha anulado el comunismo- en nuevos contornos geopolíticos.*

En este ambiente ideológico y diplomático, en el que el Estado soberano se ve como un estorbo, más que como la instancia que orienta, dirige y posee el monopolio de la coacción legítima, la seguridad pública debe mantenerse como una de las tareas sustanciales del Estado para que pueda seguir siendo un poder no igualado por otro poder dentro de un determinado territorio, preservándose así el orden necesario para el bienestar público y el interés general.

La historia nos demuestra el por qué es necesario mantener la seguridad y el orden interno. (En el extraordinario libro de Gastón

García Cantu, *Las Invasiones norteamericanas en México*, encontramos una reseña cronológica de las invasiones y las causas que las originaron.). La misión del Estado no es reprimir ni intervenir indiscriminadamente en la vida económica y moral de una sociedad, sino mantener el dominio político. Este, contrario a lo que piensan los adalides del individualismo a ultranza, no encubre un deseo insano por regular inescrupulosamente la vida de los ciudadanos, ni controlar mecanismos mercantiles obesos que no forman parte de los resortes precisos con que el Estado activa la voluntad de poder.

La reivindicación de los Estado de asegurarse órganos de seguridad propios no es un capricho; obedece a razones profundas de sobrevivencia social que son imprescindibles para el mantenimiento del Estado soberano. Lo cual no implica rechazar la colaboración policial internacional, sino conjuntarla con la lógica de la seguridad pública nacional.

Así, la existencia de policías nacionales autónomas no sometidas a los mandatos de organismos internacionales y extranjeros, en lo relativo a su labor en su territorio, es esencial para la subsistencia del Estado soberano. De ahí el sostener el derecho de cada pueblo de dirimir, a través de sus propias autoridades, sus conflictos internos.

La creación de nuevas formas políticas que sin someterse a los intereses externos, deben potencializar el carácter que tiene la seguridad pública como afirmación del derecho a una jurisdicción propia.

Más esta afirmación se ha visto ya violentada en algunas naciones de América, por el combate al narcotráfico, que es implícitamente el fin de toda soberanía nacional y del derecho de los pueblos a matener su diferencia.

El campo de la seguridad pública se perfila como un espacio de alta prioridad para la Seguridad del Estado, y ésto se hará cada vez más evidente según cambien los objetivos geopolíticos que ha traído consigo, el fin de la guerra fría y la era de la poshistoria.

4.2 Geopolítica y cooperación policial.

Frente al desarrollo de los medios materiales de un sólo tipo de civilización, excluyente de cualquier otro, que es el modelo de los valores angloamericanos, resulta significativo impulsar una forma nacional de seguridad pública, puesto que la soberanía en su sentido tradicional es un concepto en crisis que es necesario revitalizar en una visión orgánica, tanto del estilo como de los valores de la actuación policial.

La geopolítica actualmente está dirigida a legitimar un nuevo orden internacional fundado en la hegemonía unipolar y en una ideología especial, en que las estructuras fuertes son cuestionadas por una mentalidad neocapitalista, en que se mezcla la ecología, las energías suaves, la lucha contra las drogas y el terrorismo, así como los derechos humanos, todo ello unido a la sensación narcisista alimentada por los medios, de que vivimos en la mejor civilización posible.

En este entorno, la seguridad ciudadana como tributo coactivo del Estado tiene una trascendencia que quizá no había sido valorada en las nuevas condiciones, producto de los cambios que ha vivido el mundo. Una enseñanza patente de los acontecimientos es que el derrumbe del *Gulag* manifestó que es ya anacrónico en el terreno policial creer que los Estados de fuerza pueden imponerse por largo tiempo a la sociedad.

En este contexto histórico, si las naciones desean conservar sus identidades, las políticas de seguridad pública que formulen -parte esencial de cualquier estrategia de Seguridad del Estado- deben de asegurar una colaboración entre las policías nacionales que no impliquen que éstas renuncien a su derecho a ser diferentes o a su carácter de cuerpos que coadyuvan en la defensa de la soberanía.

En este punto hay que resaltar que la cooperación interpolicial, fundamentalmente en la articulación de acciones, contra la delincuencia internacional, no debe representar un proyecto de eliminación de las diferencias de cada país, al orillarlos a adoptar un modelo único de organización, acción y fines de los cuerpos de seguridad pública. Cada sociedad, y en un sentido antropológico, cada cultura ha de permear la acción y estilo de los órganos policiales, dando a éstos arraigo e identidad con una comunidad determinada.

Frente a una realidad internacional que apremia a la mimetización y a la renuncia de los valores nacionales, se debe generar una nueva cultura policial que pueda vincular lo universal con lo nacional en una afirmación del derecho a la diferencia, en que el ámbito de la seguridad pública se relaciona con la soberanía en un sentido inédito en la era del poder unipolar y el poder mundialista.

4.3 Geoestrategia y bloques de poder.

La recomposición de los bloques hegemónicos de fuerza, las distintas estrategias de globalización de las diversas naciones, tanto en el ámbito político como el económico y el social, obligan a los diferentes países a replantear y a revisar sus estrategias geopolíticas, sobre todo en el terreno de la seguridad pública, a fin de poder

hacer frente a tan delicada situación que afectaría a todos los países del orbe de una u otra manera.

En países como el nuestro, esta tarea se hace urgente no sólo en razón de su dependencia económica con el poderoso país del Norte, sino en relación a estrategias y las geoestrategias que debe de adoptar para enfrentar las eventuales contingencias que podrían ser resultado de distintas presiones internacionales sobre la soberanía nacional y la organicidad decisoria del Estado Nacional.

Ante los cambios que pueden darse en esa recomposición de bloques de fuerza por las erosiones de liderazgos y la pérdida del poder de reglamentación del funcionamiento del sistema capitalista internacional, es necesario atender a la seguridad ciudadana con mayor presteza, con el objeto de prever el riesgo de desnaturalizar el sentido de lo nacional de cara a posibles embates extranjeros.

Dado el desarrollo de la guerra electrónica, el espionaje de los satélites y el crecimiento de guerras psicológicas e informativas que tienden a manipular los hechos y a idealizar a los adversarios de sus intereses mercantilistas, la soberanía de los pueblos en vías de desarrollo, como el nuestro, tiene que revitalizarse bajo otras modalidades estratégicas a las tradicionales. Frente a los procesos de globalización de las naciones y los realineamientos

insuficientemente definidos, lo que se ha reactivado, como respuesta casi biológica de los pueblos frente al riesgo de perder su propia identidad, son una clase de nacionalismos de extracción aldeana, regidos por el sentimiento y fuertemente impregnados por nociones equivocadas que han confundido lo particular con lo universal, lo unitario con la unidad y los cometidos o metas con el destino, dando lugar al separatismo.

En este punto, es necesario resaltar que son las fuerzas de seguridad pública las abocadas a desempeñar un papel de singular importancia en la preservación de la unidad social, de la identidad, y de nuestro destino, derivados de la cultura en la que se asienta el Estado.

4.4 Nuevo orden mundial y policía.

Poniendo los derechos del ciudadano individual, abstracto, por encima de las pertenencias concretas, la ideología occidentalista de los derechos del ciudadano, sin contenido nacional, converge con la tendencia neoliberal planetaria de borrar el pasado y desheredar el futuro, en nombre de un perpetuo presente. Este neoliberalismo ha tenido sobre las costumbres efectos más destructores que las teorías revolucionarias y anarquistas.

Cuando se invocan derechos individualistas y atomizados en contra de los derechos reales de los hombres en el seno de sus comunidades concretas, lo que se niega es el derecho de los pueblos a su diferencia y a su misión histórica. En la afirmación de los derechos orgánicos y concretos de los pueblos, del arraigo, la pertenencia a la tierra, la herencia y la cultura se está confrontando la defensa de las soberanías nacionales, y con ella el papel de los organismos de seguridad pública, con la aplicación de un orden mundialista basado en la usura y en el consumo.

Sin embargo, son los pueblos, en estricto apego a sus idiosincracias, los únicos que pueden mantener una lucha por la autoafirmación de su misión histórica contra el universalismo abstracto; de ahí el interés de que en la correlación de fuerzas que se produce en el mundo con el sepultamiento del marxismo, no equivalga al predominio de un Estado Mundial, que no sería otro que E.U. A., como única civilización que supuestamente garantiza la libertad y, por ende, modelo universal de las policías.

El conflicto entre los derechos abstractos de los ciudadanos y los derechos concretos de los pueblos, constituye el punto nodal de una acción policial que pretenda religar con las raíces y el sentido de pertenencia a una comunidad. De otra manera se correría el riesgo de que el Estado Universal Unipolar, sin alma y sin arraigo,

arrasadas las soberanías y hollados los valladares del nacionalismo, extendería el dominio del gendarme planetario del nuevo orden mundial a policías transnacionalizadas.

4.5 Violencia y muchedumbres.

La sociedad que inculca a los jóvenes los valores de la comodidad y del menor esfuerzo, que no exige compromisos y responsabilidades a la juventud agota su proyecto político en la promesa del aumento constante del consumismo, el autismo social y el neogoísmo, lo que incrementa la presión sobre los marcos de seguridad de este tipo de sociedad.

De ahí que los policías del mundo técnicamente desarrollado sigan sin explicarse cuál es la razón profunda de la disciplina de autocontención de algunas multitudes del mundo.

Las políticas de seguridad pública de estas sociedades desarrolladas se ocupan demasiado del control de brotes de violencia gregaria, que sin expresar propiamente una *inconformidad social*, reflejan la falta de proyectos comunitarios que canalicen la energía social, especialmente de la juventud, que se malgasta en movimientos contestatarios relacionados con el deporte de conjunto.

La juventud europea ha demostrado que ya no tiene ningún compromiso cívico, que es incapaz de participar en una aventura política que tienda a cambiar la sociedad y el trastocamiento de valores imperante, en el que las modas son las que reinan, las micro-tecnologías y las ideologías publicitarias vibran y dan vueltas, mientras que la inmovilidad juvenil campea en lo político, cultural y social.

Entonces, esta juventud se refugia en movimientos en torno al fútbol, convulsos, amorfos e inorgánicos que tienden a la violencia y a la anarquía, los cuales son producto de una sociedad agotada, con graves problemas de cohesión social, que obligan a un despliegue de fuerzas de seguridad.

En estas sociedades, el hiperindividualismo, el endiosamiento de la moda y la reducción de lo nacional, lo propio de cada pueblo a una competición deportiva produce los llamados grupos ultras, que los jóvenes utilizan para asumir un falso rol protagónico en la sociedad, como sucede con las conocidas bandas de Inglaterra.

Si bien existe el riesgo de que a la cultura profunda de la Nación se sobreponga el esquema del neoprimitivismo del consumo, lo cierto es que dado el proceso de urbanización del país los grandes movimientos de masas han de producirse en las ciudades,

trasladándose del campo a los estadios, el espectro del México Bronco.

La seguridad en los estadios europeos, por utilizar criterios puramente cuantitativos y represivos, ha alcanzado extremos de emplear a un policía por cada 25 aficionados. Así, el combate a las acciones violentas de grupos desideologizados, carentes de una verdadera organización y estimulados por el consumismo vacío de las sociedades desarrolladas contrasta con la cohesión social demostrada en acontecimientos similares en otras latitudes.

Por ello, una política policial moderna debe estar muy atenta a los fenómenos de psicología de las masas que, a manera de un plebiscito, determinan el grado de disrupción social y el efímero encumbramiento de líderes naturales de las masas.

Las políticas de seguridad pública que se aíslan de un análisis profundo del comportamiento social producen desarticulación entre la seguridad de la sociedad y la del Estado y terminan siendo contraproducentes al punto de desvincular las acciones policíacas de la conducta colectiva.

4.6 Crimen y descomposición social.

La consumación de diversos crímenes contra la sociedad, produce el surgimiento de una psicosis de temor y violencia, pues cuando éstos saltan de la nota roja de los periódicos al campo del estudio social, ponen en entredicho los mecanismo de impartición de justicia y aún más, amenazan las garantías de seguridad del ciudadano común y corriente. Pareciera que los crímenes sonados sólo empiezan a resolverse cuando se transforman en objeto del privilegio político.

Con la permanencia de una situación como la descrita, se corre el riesgo de desencadenar una tempestad que induce a golpear, aún más, la ya deteriorada imagen de las policías y terminará ahogando toda posibilidad de recuperar la confianza y credibilidad en estos organismos.

De ahí que las autoridades encargadas de proporcionar una protección ciudadana eficiente, así como de perseguir el delito enérgicamente contra la delincuencia para no dejar duda de la impunidad del crimen, pues la frase trillada _el crimen no paga" es cada vez más letra muerta en el comportamiento social. Por ejemplo, la irrupción de una serie de paradigmas invertidos que tienen como propagandistas a los narcos con corridos, películas y la exhibición de sus enormes riquezas, que más llaman a la emulación

que a la condena, con lo cual se adormece y atrofia en el ciudadano la función y la energía cívica porque lo que se pierde es el sentido del espíritu público.

Este fenómeno se presenta cuando ninguna de las autoridades competentes que tienen a su cargo el esclarecimiento de los crímenes, que conmueven a la opinión pública, responden satisfactoriamente a las demandas de la sociedad.

Por otra parte, la investigación efectiva del tipo de crimen que despierta el interés de todo el país, debido a que la prensa nacional se encarga de comentarlo, contribuye al establecimiento de un clima de paz, pero no puede convertirse en parámetro para medir el grado de seguridad, pues cuántos casos como éstos ocurren en el país, que permanecen en el asordamiento y en la negligencia, por causa de la burocratización policial y a la tradicional morosidad de la justicia.

En este sentido, es urgente que las autoridades adopten prácticas policiales que tengan en cuenta el impacto social causado a la comunidad por el uso de procedimientos alejados de una auténtica seguridad pública, administración e impartición de justicia.

Lo anterior es una necesidad social que se produce debido a los efectos psicosociales del crimen, mismos que paralizan a una

ciudadanía que ve estupefacta, cómo la corte de los milagros se convierte en la fuente del poder social y económico, al punto que los criterios morales se trastocan, produciéndose un fenómeno de contagio psicológico de la complicidad activa o del silencio, pues la impunidad criminal socava en el individuo el respeto por la autoridad y el interés por su comunidad, aislándolo como el buen salvaje, pero en una sociedad tecnificada.

Las dudosas estadísticas extraídas de las denuncias al Ministerio Público contribuyen a generar una ficción donde el individuo se escapa de la realidad social, ya que una es la ola de criminalidad formal y otra la subterránea. Ante esto no es extraño que el tejido social prefiera callar por temor a las propias policías y a la laberíntica dilación de los procedimientos de la justicia.

Estos efectos sociales pueden ser pulsados también por el surgimiento de una corriente literaria cuya temática es el crimen y la violencia, que han emergido como un registro de formas de asesinatos y patrones de sadismo.

Esta temática, revela con frecuencia la patología de sociedades enfermas. La sociedad mexicana, por su parte, no ha escapado a esta dinámica, recordemos a Vicente Leñero con *"Asesinato"* - reconstrucción pormenorizada y documental del crimen del junior Flores Alavez- y el drama de Elvira Cruz, hecho verídico, llevado a

las pantallas. Sin embargo, estos casos patológicos, contrastan con nuestras reservas culturales que han atemperado el surgimiento de brotes epidémicos de este tipo de crímenes que revelan una abierta transgresión de los principios de la convivencia.

Pese a ello, existe un riesgo latente de que el clima cargado de temor y angustia genere asimismo, una psicosis de pánico en la sociedad, como ya empieza a manifestarse en el Estado de Chihuahua por los crímenes seriados de mujeres, sobre todo si el crimen impune ganara terreno y las pruebas para condenarlos fueran insuficientes, más aún, si las autoridades caen en contradicciones erráticas para solucionarlos, estableciéndose, ante la dictadura de la incapacidad, fiscalías especiales, como si hubiera unos crímenes "anodinos" que afectan al ciudadano común y otros "privilegiados" que son los que se atienden.

De no solventarse esta situación con medidas eficaces y no efectistas, se corre el riesgo inminente de llegar a los linderos de la descomposición social y psicosis, que ha padecido la sociedad anglosajona en donde el crimen psicopático forma parte ya de su realidad cotidiana, en escuelas y calles.

O en el otro extremo, como lo señala Joost Merloo, después del temor y el pánico la sociedad sufre una singular pasividad en su conducta. Como si se rindiera a lo que teme, la gente ya no quiere

expresar sus opiniones. Temen verse comprometidos. No quieren indagar la verdad, temiendo que ella estará del lado menos conveniente, es decir, se pierde la confianza y se dá la descomposición social.²⁵

²⁵ *El pánico interno es el temor y la ansiedad que súbitamente se apoderan del individuo como resultado de la ansiedad interna y el peligro externo*. Merloo Joost, *Psicología del Pánico*, Ediciones Hormé, S.A., Buenos Aires, 1969.

CAPÍTULO QUINTO

5.- Nueva cultura y cambio axiológico

5.1 *Ética y policía.*

Las características finiseculares de la nueva sociedad mexicana hacen necesario que los cuerpos policiacos desarrollen un sistema de valores, un cuadro ético y una preparación interna que los capacite para el cabal cumplimiento del deber.

Así, si en el ciudadano son necesarias virtudes cívicas en la medida en que está inserto en una comunidad, que le transmite con sus deberes y derechos, una herencia cultural, un culto a los ancestros y una veneración por las raíces que conforman su ser como individuo; en la policía es un imperativo categórico que tales virtudes se acendren y depuren en el temple del servicio.

De esta manera, el respeto al conjunto de normas jurídicas y a los que corresponden al trabajo policial deben ser actos espontáneos productos, paradójicamente, de un largo trabajo de reafirmación de valores y resolución de la personalidad moral.

El respeto a la Constitución, el hacer valer en el trato cotidiano con la sociedad las garantías individuales y los derechos ciudadanos y en general, la forma de conducirse en el desempeño del servicio, no deben ser formas externas al núcleo constitutivo de la persona. En ese sentido, los principios forman tanto al funcionario policial como a la parte recóndita e inviolable del sujeto que se compromete en la tarea policiaca.

En las distintas sociedades, cada pueblo y raza han modulado en su ética nacional una forma de comprender el mundo. En el México prehispánico las tareas de policía eran desempeñadas por distintos funcionarios entre los que sobresalían el *tlayacanqui* y el *tequitlatos*, lo mismo que el *topille* -si sus funciones pueden describirse como preventivas y judiciales- lo cierto es que estos funcionarios policiales eran, por decirlo así, una irradiación del centro cultural del pueblo del sol. Su función policial no estaba desligada de los valores de su sociedad, sino que al contrario, éstos eran asumidos como normas de conducción interior, de ahí que la policía fuera un verdadero reflejo de su raza y de su cultura.

La acción policial por su propia naturaleza exige un tipo de hombre de acción. Sin embargo la acción y su dominio no implica el brutalismo sin alma, la pura pericia técnica sin valor moral, el adiestramiento de las partes superficiales del ser.

Se requiere de una interiorización de los valores, en que descansa la energía de la acción para que ésta no se convierta en estridencia, en simple efecto externo, en falta de médula y compromiso con el Estado y la sociedad.

De ahí que el funcionario policial no sólo debe unir a su vida los principios del deber en una vinculación indisoluble, sino ser capaz de influir positivamente en su medio social. Aquel que vive en un medio hostil o indiferente se expone al desgaste psicológico, y a la larga a la parálisis de la acción.

Resulta interesante investigar si en la historia de las policías de México, éstas han contado con un código de ética que potencialice la interiorización de la misión policial, que convierta en un acto personal de fuerza moral el compromiso de servicio a la comunidad.

La consulta de diversas fuentes historiográficas, documentos del Archivo General de la Nación y los pocos textos que existen de historia policial en México, permite saber que en el Porfiriato existió lo que podría ser descrito como un antecedente lejano de un código de ética policial, ya que éste se reducía a reglas de urbanidad y buenas maneras, que debían observar, tales como: "ser atento y decente en su lenguaje" además de notificarse que entre su

equipamiento se contaba con una pistola con cachá de pezuña, un silbato de cuerno y una linterna de petróleo.

Al rastrearse estas pistas históricas, se puede encontrar diversos reglamentos interiores de policía, que tocan algunos aspectos, pero que no profundizan propiamente en un código ético, o bien, que confunden los controles administrativos con la morfología moral de la policía. Ambigüedad que ha favorecido el surgimiento de una policía puramente represiva que no se siente respaldada por el tejido social, sino hostilizada y discriminada por éste, sin contar los claros casos de patología anticidadana.

Resulta hoy sustantivo que ante el aluvión de propaganda transnacional, que presenta fuguras como "rambo" y a otros antihéroes como paradigmas, exaltando al monigote "robocop" descebralizado, que las policías nacionales afirmen un modelo de desarrollo propio fundado en las raíces de nuestra historia y no en una asimilación transcultural de valores y figuras enajenantes.

Si bien se puede decir que en un país de baja escolaridad, es quizás demasiado ambicioso suponer el entendimiento de un código de ética por los policías, sin embargo, debe existir la confianza suficiente en las aspiraciones perfectibles de lo humano, sobre todo, cuando bien sabemos que en terreno de la ética siempre se afirma la idealidad de los valores.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que los cambios que suceden en el mundo son cada vez más veloces, donde la entropía cultural es también más aguda, produciendo graves problemas de desnacionalización de conglomerados humanos que cada vez viven más confundidos e insensibles. En ese universo, deben pensar ya en anticiparse al siglo XXI, anhelo imposible sin bases culturales ni éticas.

5.2 Coordinación policial y Pacto Federal.

La falta de una adecuada articulación en la política policial en las entidades federativas puede generar un fenómeno de desfaseamiento y la atomización que es el reflejo distorcionado de su gemelo enemigo: el centralismo. Este desajuste amenaza con frenar la aplicación de cualquier modernización policial, aislando por intereses locales la integración plena de un estilo moderno de seguridad.

Una de las consecuencias de la falta de visión nacional en la seguridad pública es que ésta se ve seriamente afectada, puesto que permanece en la inercia de hábitos anacrónicos que sólo sostiene la eficacia del tolete, o bien en la abierta incuria que ha conducido a distintas regiones del país a una situación de manifiesta inconformidad de la ciudadanía.

México tiene cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 millones en áreas rurales. Existen 50 ciudades que tienen más de 100,000 habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de más dinamismo en el mosaico geográfico de la Nación.

Se estima que el país cuenta con 22.4 millones de viviendas, más de 306 mil kilómetros de carreteras y caminos, aproximadamente 12 millones de vehículos y camiones registrados; una red eléctrica de 373,779 kms.; 85 puertos marítimos, con 76.4 kms. de muelles; tendidos ferroviarios en 26,518 kms., todos ellos ubicados dentro de los casi 2 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional.²⁶

El total nacional de unidades económicas de los sectores industriales, comerciales, de servicios y los propios de la actividad agrícola, minera, pecuaria y forestal, asciende a un poco más de 2.3 millones de establecimientos comerciales, industriales y de servicios a los que se debe brindar seguridad. Obligación que también se extiende a más de 193 mil escuelas; 10120 bibliotecas;

²⁶ Primer informe de gobierno. Septiembre de 1995.

14,924 unidades médicas y 1,246 centros deportivos, instalados a lo largo y ancho del país²⁷.

Bajo estas magnitudes, hay que considerar que el marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública, no ha sido el más adecuado para impulsar mecanismos de coordinación, concertación y lineamientos de acción entre las aproximadamente 2,000 instituciones de seguridad pública que existen en el país²⁸.

La política de seguridad pública en México, se reconoce en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, ha sido manejada con criterios de corto plazo, atendiendo a casos coyunturales y sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

En el ámbito estatal y municipal, se enfatiza en el Programa Nacional 1995-2000, la toma de decisiones y el establecimiento de políticas y estrategias carecen de esquemas de referencia que permitan inducir mecanismos y sistemas de gestión eficientes, oportunos y adecuados a la problemática que enfrentan.

²⁷ Ibid.

²⁸ Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000.

En la República Mexicana hay 2,395 municipios en sus 31 entidades federativas, así como 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal.

Por falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes para la toma de decisiones en materia de seguridad pública, existe una disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidades de la localidad.

Esto significa que al carecer de criterios racionales de planeación para decidir, proyectar, emplear y capacitar a los elementos de la seguridad pública municipal, existan 335 municipios que carecen de policías; 749 municipios cuentan con una fuerza de seguridad pública entre 1 y 10 elementos; 77 municipios tienen entre 1,001 y 5,000 policías; y 10 municipios poseen una población policial entre 5,001 y 13,100 elementos. El resto cuenta con una fuerza entre 11 y 1000 policías.

A nivel estatal, la más alta participación policial se tiene en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz. Solamente el Distrito Federal tiene aproximadamente a 70,000 policías como fuerzas preventivas, de los cuales cerca de 25 mil pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública y el resto se ubica en las instituciones complementarias de la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial.

Los policías preventivos locales se estiman en aproximadamente 400,000 elementos; y las policías federales, con la Federal de Caminos, Forestales y del Medio Ambiente, así como la fiscal y migratoria, se estiman en alrededor de 7,000 agentes.²⁹

Como podemos observar, el término *"aproximadamente"* nos da la señal de un evidente desorden en el control de los cuerpos policiales. Por ello, resulta emergente que las autoridades que definen las políticas en este universo se apliquen en la elaboración y desarrollo de un proyecto tal que tenga la suficiente claridad jurídica, ideológica y administrativa, para satisfacer las expectativas de seguridad de las entidades federativas en su conjunto.

La autonomía de los estados se verá fortalecida en la medida que cada uno tenga una situación interna de gobernabilidad, para lo

²⁹ Toda esta información fue tomada del Programa Nacional de Seguridad Pública. 1995-2000, que presentó el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación en el mismo año de 1995. La inexactitud de los datos y la aplicación arbitraria de algunos conceptos nos refleja el desconocimiento del universo de la seguridad pública y nacional. En ella se puede observar el criterio cuantitativo que privilegia los aspectos del número sobre los axiológicos y éticos. Sobre el campo de la acción policiaca se manifiestan universalmente como corrientes de pensamiento, dos posiciones: la partidaria de una policía ligada con la sociedad y aquella otra, que piensa puramente en los Estados de fuerza, la presencia policiaca por densidad poblacional y el aumento de los medios represivos. De este modo, si alguien se preguntara cuál es la concepción policial que priva entre los órganos del poder del Estado mexicano, ella corresponde a la represiva. El periodo analizado en el programa de referencia - 1989-1994- refleja que a menor inversión en armamento y equipo policial, es menor también el crecimiento de la incidencia delictiva.

cual resulta indispensable que su capacidad de respuesta ante las demandas de seguridad de la sociedad aumente mediante la coordinación de acciones con la federación y los otros estados.

Esta acción de los estados deberá basarse en la cooperación y el intercambio de experiencias en materia de seguridad ciudadana que les permita erradicar los defectos comunes en todas las policías, como son: la carencia de ordenamientos jurídicos, las deficiencias administrativas de organización y procedimiento, la desarticulación de funciones, la carencia de una formación policial y la ausencia de una mística de servicio.

Si bien es cierto que debe respetarse la autonomía en los asuntos internos de cada estado, esto no debe servir de pretexto para la defensa de canonjías o cotos de poder dentro de la estructura del ejecutivo estatal y de las corporaciones de seguridad pública, sino por el contrario, los funcionarios estatales y los jefes policiales deben desarrollar una sensibilidad política y social, que sin apartarse de una orientación clara que mantengan sus facultades en la ejecución de las tareas policiales, al tiempo incluyan a sus programas las experiencias nacionales en cuanto a seguridad pública.

La cooperación y coordinación de los diversos ámbitos de gobierno, ha sido la forma de poder dar coherencia a la solución de

problemas comunes apuntalando la autonomía estatal, poniendo así en entredicho la teoría liberal de un federalismo basado en el puro concepto de *check and balance* , es decir, que los gobiernos federales y estatales sólo se relacionan para limitarse y controlarse mutuamente, visión que toma parte de las reliquias conceptuales del liberalismo y cuyos efectos fueron desastrosos para la gobernabilidad del Estado durante el siglo XIX.

Así pues, conservar la autonomía en la organización, operación y desarrollo de las policías no implica deslegitimar la coordinación permanente con la federación, ni mucho menos abdicar de la comunicación interpolicial.

En suma, la unidad, cooperación y articulación de las acciones de las policías resultan fundamentales para presionar el dinámico equilibrio entre la federación y los estados el cual tiene, como uno de sus aspectos más delicados de la aplicación de la cultura policial, en un tejido social, que con sus diversas características regionales e idiosincráticas conforma a la nueva sociedad mexicana.

De esta forma, la viabilidad de un proyecto que coordine a los cuerpos de seguridad demanda la suma de esfuerzos de las autoridades responsables de la seguridad pública en los distintos ámbitos de gobierno, que favorezcan la consolidación de un nuevo

estilo, para evitar la constitución de nudos de interés que fragmenten el pacto federal.

Uno de los obstáculos a este proyecto nacional resultan ser las pautas burocráticas y corruptas, que afectan a distintos sectores responsables de la seguridad pública, los cuales se limitan a aplicar los programas nacionales sin compenetrarse con su naturaleza, ni tratar de aportar la experiencia regional para enriquecer el esfuerzo común y el propósito de homologación de las líneas generales de política policial.

Entre algunos mandos superiores policiales de formación empírica se ha desarrollado un rechazo automático hacia todo intento de sistematización y teorización en el campo de la seguridad ciudadana, por ello, desconfían apriorísticamente de cualquiera que se proponga delinear una política nacional. Si bien es cierto que, en una parte significativa de la historia contemporánea del país, lo empírico fue un valor invaluable -centro de la formación del poder y de sus modalidades coactivas-, ha llegado el momento de sumar el conocimiento a la intuición.

5.3 Capacitación y modernización de los cuerpos de seguridad.

Un aspecto de fundamental importancia para el desarrollo profesional de la policía lo constituye la formación y capacitación

específica que reciben los aspirantes a ingresar a las corporaciones policiales. En nuestro país existen 58 instituciones de capacitación policial, de las cuales 17, son para policía judicial y 41 para la policía preventiva.

En ellas se carece de textos, planes educativos, selección y formación y de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados.

Atendiendo a sus fechas de fundación, se puede apreciar que la escolarización y profesionalización policial es una política reciente. Por ejemplo, 21 de éstas academias iniciaron labores en los años ochentas, en la década de los sesentas iniciaron 4, 1 sola en el decenio posterior, y en la presente década se abrieron 4 más.³⁰

Si cruzamos la información que brinda, a manera de diagnóstico, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, sobre el desarrollo de las academias de policía, en las dos últimas décadas y la inversión que el gobierno federal y los gobiernos estatales hicieron en materia de seguridad pública, en esas mismas dos décadas, podemos concluir que la poca inversión que se realizó, se orientó hacia la construcción de instituciones de educación policial. De ahí que podamos señalar que uno de los grandes errores de nuestro tiempo finisecular es el no haber aprovechado esa

³⁰ Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. SEGOB.

infraestructura, privilegiando los aspectos cuantitativos del armamento y del equipo y material policial.

Las razones de esta actitud nos refieren al mundo de la corrupción que ha invadido no sólo a las corporaciones policiales, sino también al cuerpo administrativo de los gobiernos estatales y federal, por la compra del armamento y equipo policial. En ese sentido el campo de la seguridad pública se perfila como un gran negocio de alta rentabilidad si atiende los mercados internacionales, de armas y equipos.

La poca atención que se le brinda a la capacitación se refleja en la desarticulación de los objetivos académicos y estrategias pedagógicas. Sólo 17 academias establecen un mínimo escolar: 12 piden secundaria, 3 piden primaria y 2 preparatoria. Las otras instituciones en tanto, se limitan a requerir "conocimientos generales"³¹.

En cuanto al personal docente de las academias, durante 1994 hubo 606 profesores con experiencia (127 policías, 99 militares, 380 civiles) y 40 docentes sin perfil profesional. Para evaluar la formación y especialización de éstos, debe considerarse que 202 de ellos se describen como "técnicos o empíricos con experiencia",

³¹ Ibid.

que conocen limitadamente las necesidades y trabajos de prevención y del respeto y protección a los derechos humanos.³²

Como se puede observar la profesionalización de los policías es nula. En estas condiciones, de baja escolaridad, carencia de planes y programas y corrupción, se pretende formar la Policía Nacional Preventiva, hecho por demás alarmante por el evidente peligro que representa para la seguridad de la sociedad y el Estado.

Las autoridades responsables de la seguridad pública tienen que asumir el compromiso con la sociedad de cambiar el sentido de la seguridad ciudadana, desde una adecuada selección y reclutamiento del personal, pasando por la capacitación, el cambio de imagen y reorientando el contenido del servicio que presta, para evitar el desfasamiento que existe entre el discurso y la realidad que enfrenta la población diariamente.

Una nueva seguridad pública, no debe fincarse en la compra de más armamento y equipo, ni tampoco en la creación de nuevas policías, requiere antes de una formación policíaca integral, en la que se capacite no para la represión, con unas estructuras como las que hemos visto en líneas anteriores, sino privilegiando las estrategias de disuación, contención, concertación y diálogo.

³² Ibid. pág. 39

La creación de instancias para la organización y control de los cuerpos policiales no constituyen por sí solos la solución a las demandas de la sociedad, por lo que es indispensable una efectiva política de seguridad ciudadana acorde a los tiempos sociales que vive el país.

A la seguridad pública conviene tratarla con sensibilidad social y de esta forma abandonar las prácticas cuantitativamente represivas. Los tiempos de México exigen un cambio en la actualidad de los cuerpos de seguridad cuya actuación se inspire en un nuevo pensamiento.

Para consolidar tal proyecto se necesita que se conjuguen de manera integral la creación de espacios, la participación ciudadana, una nueva corriente de pensamiento policiaco nacional y la capacitación verdadera, y con ello, se recupere la credibilidad social en los cuerpos de seguridad. De otra forma se correría el riesgo de hacer de la justicia un thriller de acciones represivas, puramente espectaculares, imposibilitando el desarrollo de una verdadera capacitación policiaca.

5.4 Estratificación social y policía.

En el análisis crítico de la seguridad ciudadana es un dato fundamental el establecer con claridad la procedencia social de los

miembros de las corporaciones del orden público, pues de lo contrario las políticas policíales procederían en el vacío, sin atender las condiciones concretas que conforman la formación de la personalidad y los valores de quienes se comprometen en la defensa orgánica de la sociedad y del Estado.

Debe sopesarse que el 80 por ciento de los integrantes de las policías preventivas de la ciudad de México y otras metrópolis proceden de una clase social de escasos recursos económicos, de las zonas marginadas y suburbanas. Estos datos revelan las características del recluta con que se cuenta para conformar los cuerpos de seguridad pública y el reto que conlleva emprender una tarea de renovación de los mismos.

Según el diagnóstico del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, la mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6%), se encuentra en el rango escolar "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa"³³, lo cual quiere decir que su nivel socioeconómico es muy bajo.

Sin llegar a sostener que sea extendible a la policía el duro, y quizá inexacto juicio de que cada pueblo tiene el gobierno que se merece", y en una paráfrasis "la policía que se merece" , es concluyente que las corporaciones de seguridad pública resultan ser

³³Ibid.

un producto del entorno social, reproduciendo las virtudes y los vicios de éste y potencializándolos, al grado que la imagen que tenga la comunidad de las policías puede convertirse en una forma de autoestima social, o bien, como ocurre en la gran mayoría de los casos, de rechazo público ignominioso.

Así, una de las causas de propensión a la corrupción tiene su origen en el concepto social que se tiene de la policía y la distorsión de su imagen en la mentalidad colectiva. Quien no posee más que odio y rencor contra la sociedad, la incorporación a un cuerpo de policía representa la oportunidad de vengarse de la comunidad, descargando los agravios que, en la estratificación social, lo han desplazado a la marginación del lumpen proletario.

De ahí que la emergencia no debe limitar a ampliar el bagaje de conocimientos técnicos y de actualización en actividades propias del servicio, sino en el forjar un espíritu policiaco que sublime los conflictos de clase mediante la unidad nacional y la mística de servicio.

Pretender crear una policía de élite, o bien, desclasarla a una excrecencia del lumpen son dos puntos extremos que no tienen relación con la conformación de una sociedad equilibrada. Esta sociedad heterogénea, pluriclasista y crítica es la que revisa con

acuciosidad el comportamiento policial y llega a hacer político su descontento.

El difícil equilibrio entre la policía que se busca y la policía resultado de las condiciones sociales y educativas del país implica un proceso dinámico al que necesita dársele celeridad para contraatacar el empirismo, el inmovilismo y los intereses creados.

Las autoridades policiales requieren conocer las representaciones psicológicas que cada policía hace de la sociedad a la que sirve, para provocar un cambio de actitud de tal forma que los cuerpos de seguridad revaloren su misión.

CONCLUSIONES

- 1.- La función primaria del Estado es la de mantener el orden público y la gobernabilidad, ya que sin ellos las otras funciones no pueden desarrollarse. En este sentido el Estado al asegurar el disfrute de las garantías individuales de los ciudadanos, así como la preservación de sus bienes y propiedades genera las condiciones del desarrollo.

- 2.- La seguridad pública comprende puntos neurálgicos de la Seguridad del Estado. La defensa de la soberanía frente a un enemigo externo es un problema de seguridad del Estado, pero ésta sólo puede partir de bases firmes si existen condiciones internas de paz y tranquilidad.

- 3.- La historia confirma que el desorden, la incapacidad gubernamental, la desunión y la inseguridad pública, aunados a otros factores, paralizan el movimiento del Estado e impiden el adecuado cumplimiento de sus fines, internos y externos.

- 4.- Hoy, los acontecimientos del mundo moderno han provocado cambios sustantivos en la sociedad mexicana, tanto de las energías cívicas, como de las fuerzas económicas y políticas del país. El llamado derrumbe de las ideologías, el surgimiento de nuevos

actores sociales, la complejidad de la construcción de un nuevo orden político en medio de las tensiones mundiales, la crisis económica interna, el crecimiento poblacional, la inequitativa distribución de la riqueza, el desenfreno de la transculturación, así como las difíciles condiciones de adaptabilidad, soberanía, autonomía y coherencia para canalizar la pujante participación y desobediencia ciudadana, constituyen algunos de los fenómenos de mayor significación en el cambiante y difícil panorama social.

5.- En este difícil escenario es urgente esbozar nuevas líneas y conceptos generales sobre el papel del Estado, la seguridad de éste, el orden público, la seguridad ciudadana y la seguridad pública, así como el desempeño de sus órganos de coactividad.

6.- Estos deben de asumir los riesgos y posibilidades que se presentan en el final del milenio como características de la sociedad internacional que arrasa las identidades nacionales, los principios de diferenciación cultural y la personalidad original e irreductible de cada pueblo.

7.- Pese a que algunos tratadistas califican nuestro tiempo, como la era de las muchedumbres, con fuerte e inédito impulso de las masas, también estamos viendo como el hombre suelta sus amarras de la "libertad condicionada" con actitudes psicológicas,

peligrosamente hiperindividualistas y antisolidarias. De ahí la urgencia de atender razonablemente los ámbitos de orden público, de la libertad y seguridad ciudadana y de la seguridad pública. La deficiente interpretación de éstos campos, así como el de la seguridad del Estado, nos puede proyectar a la desintegración en una sociedad mercantil sin valores, raíces, proyecto político y memoria histórica.

8.- Separar la función de seguridad pública de la sociedad nos condena al aislamiento interno y a la falta de consenso social en otras acciones del gobierno. Viéndose su función, como actos de un gobierno autoritario, cuya maquina coactiva por más que se desarrolle es incapaz de brindar seguridad a la sociedad, puesto que violenta y vulnera sus derechos.

9.- Como ya se ha visto, por los antecedentes históricos y la reseña cotidiana de los diarios, en un Estado donde se establece subjetivamente el concepto de orden público, impera la inseguridad, se trasgrede el derecho y reina el desorden, atomiza al cuerpo social, debilita gravemente al Estado y propicia condiciones de anarquía que poco a poco conducen a la desintegración del poder interno y al destino insierto.

10.- La inseguridad de una sociedad, que no está sujeta a un marco normativo razonable, al mandato de la ley, en donde impera el

desconcierto, la corrupción, el miedo y la ley del más fuerte, fatalmente desemboca en una sociedad rota, sin capacidad de respuesta, desorganizada y sumida en conflictos sectarios, como la sociedad del México de las cinco primeras décadas del siglo pasado.

12.- Se requiere de orden, pero no un orden de estructura monolítica, más bien de un orden dinámico que se asiente en el principio de justicia. No un orden masificante, al contrario, de un orden que propicie y estimule la libre iniciativa pero con sentido social. Encuadrado en un conjunto de normas de aceptación común, de lo contrario pierde su sentido y esencia.

13.- Orden y libertad es el binomio que encierra la función policial. La justicia como sustento del orden, ya que no puede existir un orden legítimo sin justicia social, de lo contrario el orden serviría para oprimir los derechos de los débiles en beneficio de los fuertes. Históricamente se ha visto que el orden sin libertad se transforma en tiranía. La libertad carente de orden deviene en anarquía. Hoy mismo podemos mirar como ese equilibrio se pierde y hace difícil el orden por las carencias de justicia social, y la libertad suelta sus ataduras entre la deshonestidad policial, el enredo axiológico y la imprecisión legal del orden y seguridad pública.

14.- Si el Estado se reduce a un descarnado esqueleto de normas, provoca una especie de mixtificación en la conceptualización del poder y del Estado mismo. Las leyes sin interpretación de la realidad social dejan de ser normas razonadas de justicia, convirtiéndose en instrumentos coactivos y descarnados de la dominación. Es decir, cuando se interpreta equivocadamente el poder, imponiendo subjetivamente su razón, separándolo de la opinión social, pierde su legitimidad y el sentido que le da existencia.

Los términos orden y seguridad pública son de habitual manejo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y constituyen, un punto de controversia. Por ejemplo, en el artículo 6to., de la Libertad de Expresión y 21 de la Seguridad Pública, se da una concepción de orden público imprecisa, pues la función policial se estrecha al concepto sin límites precisos. En estos enunciados se muestra el orden público como algo ilimitado y prácticamente inabarcable, porque no se delimita exactamente qué comprende orden y seguridad públicos. En estas condiciones prevalece la voluntad caprichosa de la autoridad que no precisa sus límites.

De la interpretación de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se cita el orden público e interés social, se desprende, un

desconocimiento conceptual al no fijar y delimitar con precisión qué es el orden público haciendo evidente su tendencia a proteger, inclusive provocando un desorden administrativo y jurídico, un concepto subjetivo que más pretende salvaguardar los intereses del Estado y no los de los gobernados, con el consecuente riesgo de que la autoridad vulnere bienes jurídicos fundamentales de éste último.

15.- Entendemos que el verdadero Estado de Derecho es aquel que mantiene incolume el imperio de la ley, y es tal, cuando Derecho y ley son comprendidos como expresión de la voluntad general, de lo contrario caen en el esquema de Estados absolutos, autoritarios o totalitarios. En donde, imperio de la ley significa "imperio de la voluntad absoluta del ejecutivo incontrolado". El criterio de un sólo hombre o de una camarilla, pone en riesgo la seguridad del todo nacional. Estos, por un capricho despótico, pueden cambiar sustancialmente la voluntad general, su ideología, su cultura y su destino.

16.- En este sentido, para que haya un verdadero Estado de Derecho también debe de existir legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial. La falta de control jurisdiccional sobre la administración, constituyen válvulas importantísimas para la concentración ilimitada e irresponsable de poder en el Ejecutivo o Gobierno.

17.- El poder, uno de los tres elementos que aseguran la estabilidad y la vida misma de la comunidad política, al igual que el orden y la libertad, requiere de la legitimidad y de la legalidad, la visión y el sentimiento que el ciudadano tiene sobre él determina la fortaleza del gobierno y del sistema político en operación.

18.- En la estructura jurídica, de la seguridad pública mexicana se proyecta una imagen de Estado policía que se inspira en el principio de que el fin justifica los medios, y dentro de cuya concepción la autoridad administrativa actúa de manera discrecional e incondicionada y sin ninguna traba, como que todos los poderes se refunden en un poder único avasallador que opera sin el freno de la ley.

De tal forma que la administración de la coactividad, se halla legalmente incondicionada, circunstancia que, como se señala en líneas anteriores, se puede observar en cuanto violenta la organización misma de la Administración Pública Federal con su integración de un Consejo interinstitucional excluyente. Lo cual refleja el desconocimiento del universo, no sólo de la seguridad pública sino de la Seguridad misma del Estado.

19.- La lucha frontal contra la delincuencia y el crimen organizado no pueden realizarse fuera de un contexto de legalidad, de respeto a las garantías constitucionales y de consenso social, a riesgo de

vulnerar la propia legitimidad del Estado y, con ello, alejar a la sociedad de sus instituciones.

20.- En el caso de México, el escenario de la seguridad pública presenta rasgos particulares. Por una parte, la aparición de una nueva sociedad crítica y participativa, por otra, el término de una era política caracterizada como "unipartidista" -sustentada en la democracia del país real- que ha dado paso a la libre competencia democrática y a la búsqueda de nuevos consensos. En éste sentido, resulta conveniente sopesar si la imagen negativa de la sociedad sobre la policía podría constituirse en un factor que en lugar de coadyuvar al equilibrio generara inestabilidad.

21.- En relación a este último punto, se requiere que la policía esté consciente de las consecuencias sociales y aún políticas de su desempeño, tomando en consideración que el difícil equilibrio de la libertad y el orden puede romperse, debilitando al Estado con la represión, o el desorden que es la antesala del caos.

22.- México, como todas las sociedades del mundo requieren de unas fuerzas policiales capacitadas, que sepan contener y disuadir la fuerza destructiva de las muchedumbres y sepan también proporcionar al ciudadano seguridad para su desarrollo, pues éstas deben ser la garantía de que la paz social se mantendrá sin la intervención de las Fuerzas Armadas, ya que la intranquilidad

ciudadana en materia de orden público y seguridad pública podría rebasar el ámbito estrictamente policial para plantearse como un problema político de gobernabilidad del Estado.

23.- Resulta entonces fundamental preparar a los cuerpos de seguridad pública, principalmente a los que se abocan al control de los disturbios civiles, en una adecuada política de contención que sólo emplee como último recurso la represión, esto es, atemperar, concertar y negociar en lugar del uso de la acción directa que puede revertirse en una exacerbación del conflicto que rebase su ámbito particular para afectar al conjunto del tejido social.

24.- De ahí que sea necesario desarrollar una adecuada política de contención que norme y oriente la acción de los grupos especializados en control de las muchedumbres en consonancia con los propósitos de profundización en la vida democrática y de la dinámica de la diversidad en la unidad nacional en base al binomio: estabilidad política y cambio social.

25.- Todo gobierno implica coacción, es razonable que para poder realizar sus funciones el gobierno haga uso de la coacción, debido a que está facultado para eso, empero debe ser una coacción racional legítima y legal sobre aquellos comportamientos humanos realizados deliberadamente contra los valores y bienes jurídicos de los demás, incluido el propio Estado.

26.- La imagen inmediata y cotidiana del poder, "tarjeta de presentación del Estado" alcanza un muy agudo descrédito que rebasa el rechazo para llegar a lo ominoso, que se produce cuando una imagen es fijada negativamente en el inconsciente.

27.- Los efectos de esta percepción trascienden con mucho el marco meramente policial y se transforman en un problema social de primera magnitud por su efecto de desgaste y descrédito del conjunto del sistema y aún del marco de acción institucional. La desconfianza y hostilidad hacia las policías es de tal magnitud que supera el temor ciudadano a la inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Anderson Nels, *Sociología de la Comunidad Urbana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Aramoni Aniceto, *Psicoanálisis de la Dinámica de un Pueblo*, Costa-Amic, México, 1965.
- Bobbio Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, Editorial Grijalbo, S.A., México 1985.
- Burgoa Ignacio, *El Estado*, Editorial Porrúa S.A., México, 1970.
- Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- Carrión Jorge, *Mito y magia del Mexicano*, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1972.
- Donovan Frank, *Historia de la Doctrina Monroe*, Editorial Diana, S.A., México, 1966.
- Duverger Maurice, *Sociología Política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972.
- Fromm Erich, *Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea*, Fondo de Cultura Económica S. A., de C.V., México, 1987.
- García Cantú Gastón, *Las Invasiones Norteamericanas en México*, Ediciones Era, S.A., México, 1971.
- García Maynez Eduardo, *La definición del Derecho*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 1960.

- Gettell G. Raymond, *Historia de las Ideas Políticas*, EdINal Impresora, México, 1976.
- Hernández Serna Gabino y Vite Bonilla Omar, *Las Ideas Políticas y el Pensamiento Económico*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1990.
- Kelsen Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, EdINal Impresora, México, 1975.
- Kennedy Paul, *Auge y Caída de las Grandes Potencias*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1989.
- Klineberg Otto, *Psicología Social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Larroyo Francisco, *Los Principios de la Ética Social*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- Lozano Bartolozzi Pedro, *Nuevos Imperios y Revolución Mundial*, Editorial Mitre, Barcelona, 1990.
- Mascovici Serge, *La Era de las Multitudes*, Fondo de Cultura Económica, S. A., de C.V., México, 1993.
- Maisonneuve Jean, *Psicología social*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1967.
- McLuhan Marshall, *El Aula sin Muros*, Ediciones de Cultura Popular, Barcelona, 1968.
- Merloo Joost, *Psicología del Pánico*, Editorial Paidós, S.A., Buenos Aires, 1969.

Moto Salazar Efraín, *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

Sánchez Azcona Jorge, *Introducción a la Sociología de Max Weber*,

Colofón, S.A., México 1991.

Schmitt Carl, *El Concepto de lo Político*, Folios Ediciones, S.A., México, 1985.

Serra Rojas Andres, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, S.A., México,

1991.

Serra Rojas Andres, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

Tocqueville de Alexis, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, S.A., de C. V., México, 1987.

Urbina Trueba, *La Primera Constitución Político Social del Mundo*,

Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.

Valades C. José, *México, Santana y la Guerra de Texas*, Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 1965.

Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma, S.A., de C.V., México, 1996.

Ley de Planeación, Editorial Delma, S.A., de C. V., México, 1996.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1992.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 11 de diciembre de 1995.

Decreto que expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se Reforman Diversas Disposiciones de otros Ordenamientos Legales, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 4 de enero de 1999.

Hemerografía

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Archivos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, de la Secretaría de Gobernación.

Diarios y Revistas de circulación Nacional.