

52
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA FORMACION, CAPACITACION Y ACTUALIZACION DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN HUIXQUILUCAN,
EDO. DE MEXICO, 1997-2000.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA.

ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

ELIZABETH MUÑOZ BARRUETA



DIRECTOR DE TESIS: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

279422



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.

CON GRATITUD, RESPETO Y ADMIRACION AL

DR. RICARDO VALLE BERRONES.

DEDICATORIAS

A MI MAMA, POR TODO EL AMOR, DEDICACION Y TERNURA DEMOSTRADAS DESDE MI INICIO ESCOLAR PARA LA CONSECUION DE ESTA META.

A MI TIA, MA. GUADALUPE BARRUETA, POR EL APOYO Y SACRIFICIO CONSTANTES PARA SEGUIR SIEMPRE ADELANTE.

A MIS TIOS: VICTOR, RAMIRO, ANGELINA Y LOURDES BARRUETA POR SU INQUIETUD Y ANHELOS INTERMINABLES DE VERME REALIZADA ACADEMICAMENTE.

GRACIAS A TODOS ELLOS POR TODAS SUS MUESTRAS DE CARINO Y APOYO DE SIEMPRE.

INDICE

	pag
INTRODUCCION.....	2
CAPITULO I. LOS FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO	
1.1. Elementos constitutivos del Estado.....	6
1.2. Estado de Derecho.....	15
1.3. Antecedentes de la seguridad pública.....	20
1.3.1. Medievales y absolutistas.....	20
1.3.2. Ciencia de la policía.....	21
1.3.3. La seguridad pública en la vida moderna.....	23
1.3.4. Seguridad pública y Estado moderno.....	26
CAPITULO II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y POLITICOS DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.	
2.1. El Estado de Derecho en México.....	29
2.2. Antecedentes de la policía en México.....	38
2.3. Definición de seguridad pública.....	44
2.4. El ámbito jurídico de la seguridad pública en México.....	47
2.5. La seguridad como problema público en México.....	64

**CAPITULO III. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE
HUIXQUILUCAN, ESTADO DE MEXICO**

3.1. Situación geográfica y socioeconómica del Municipio de Huixquilucan.....	98
3.2. Marco jurídico de la seguridad pública municipal.....	106
3.3. Diagnóstico de la seguridad pública en Huixquilucan.....	112

**CAPITULO IV. PROGRAMA INTEGRAL DE CAPACITACION Y
ACTUALIZACION MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA**

4.1. Propuestas para la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos.....	117
4.2. Programa Integral de Capacitación y Actualización Policial.....	128

CAPITULO V. CONCLUSIONES.....	144
RECOMENDACIONES.....	151
ANEXO I.....	152
BIBLIOGRAFIA.....	190
HEMEROGRAIFA.....	193
DOCUMENTOS OFICIALES	195

FALTA PAGINA

No.

1

INTRODUCCION.

La modernización administrativa resulta hoy en día un tema de suma trascendencia para la consecución de un desarrollo integral de los sistemas y estructuras institucionales que intervienen en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos constituye el elemento principal para procurar no sólo la eficiencia y eficacia en las prestación de los servicios públicos, sino también el enriquecimiento de la función pública. En este contexto, la actual crisis de seguridad pública por la que atraviesa la Nación cobra una importancia singular, toda vez que los altos índices delictivos que se registran día a día mantienen una tendencia a la alza y consecuentemente la prestación gubernamental del servicio sufre fuertes críticas y duros embates tanto por parte de los partidos políticos como de la sociedad civil organizada, demandando que los principios de honestidad, eficacia y eficiencia, calidad y oportunidad priven ineludiblemente dentro de los servicios públicos policiales.

El descrédito de las instituciones gubernamentales dada la ineficiencia e ineficacia con que comunmente se les relaciona (burocratismo, trámites engorrosos, lentitud en la toma de decisiones, etc.) y particularmente de aquellas encargadas de la seguridad pública ha ido incrementándose debido a su incapacidad de actuación y resolución de una problemática tan aguda como ésta.

Necesidad impostergable resulta entonces la de modernizar administrativa y operativamente a los cuerpos de policía institucionales. Se considera que la profesionalización de sus miembros es, sin duda, un paso fundamental que permita lograr abatir las prácticas delictivas, fortaleciendo a un mismo tiempo el respeto y la observancia del Estado de Derecho.

Es dentro de este escenario en el que se inserta la presente investigación, toda vez que considera a la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos en materia de seguridad pública como procesos determinantes en el mejoramiento y corrección de las fallas y sistemas en que cotidianamente los elementos encargados de proporcionar este servicio incurren. Cabe destacar que el estudio de caso que queda circunscrito a la policía municipal de Huixquilucan, Edo. de México, integra los aspectos de formación de los elementos policiales como de la propia estructura administrativa a la que éstos quedan sujetos, ello con el propósito de identificar las insuficiencias operativas pero también aquellas de carácter estructural.

La actualidad del tema aquí presentado retoma su importancia a partir de las siguiente consideración:

Por ser un campo de estudio propio de la Administración Pública en donde el análisis de las formas y procedimientos mediante los cuales se lleva a cabo la función pública municipal en términos de eficiencia, calidad, profesionalismo y transparencia, es el eje fundamental que habrá de ser analizado a detalle.

Para efecto de explicación del contenido temático, el presente trabajo se organiza de la siguiente manera:

En el capítulo uno se presentan algunas consideraciones generales sobre los fundamentos que guarda el servicio de seguridad pública en el Estado Moderno, siendo necesario situar primeramente los elementos constitutivos (jurídicos, políticos y sociales) de éste. La definición y características inherentes al Estado de Derecho son también materias de este capítulo. El marco histórico, (desde tiempos medievales hasta el desarrollo del pensamiento moderno), del servicio de seguridad pública que aquí se estudia nos introduce a la obligatoriedad

constitucional del Estado por implementar medidas y políticas relativas al tema en contextos políticos, económicos y sociales diversificados.

En este conjunto de ideas, es el cuerpo de la policía quien cobra vigencia por considerársele el medio de la dominación política del Estado hacia la sociedad. Pero que sin embargo, constituye también una herramienta necesaria para el desarrollo armónico y próspero de la sociedad y del Estado mismo.

Basado en tales consideraciones el capítulo dos analiza los fundamentos constitucionales y políticos que han caracterizado y enmarcado la prestación del servicio de seguridad pública en nuestro país.

El desarrollo del marco histórico de la institución policial en México conduce al análisis reflexivo de los simetrías y retrasos que en el servicio se ha manifestado dentro de los escenarios actuales, en donde aspectos de crisis económicas recurrentes al igual que la pérdida de valores cívicos son factores determinantes en la agudización de la problemática de inseguridad que presenta el país.

Especial énfasis se ha concedido al Sistema Nacional de Seguridad Pública; la organización, funcionamiento y políticas que de él se desprenden han orillado al análisis simultáneo de la propuesta gubernamental más reciente por transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. El diagnóstico que de éste y otros factores se desarrolla ha permitido identificar las fallas sistémicas, operacionales y de carácter normativo que en la función pública se suscitan.

El capítulo tercero basa su análisis en el estudio de los cuerpos encargados de la seguridad pública en el ámbito municipal, siendo el Ayuntamiento de Huixquilucan su objeto de estudio, por lo que los elementos constitucionales y las modalidades de organización, funcionamiento y actuación de sus miembros; así como algunas reflexiones sobre la formación, capacitación y actualización en México quedan

comprendidas en este capítulo; al igual que el análisis de las deficiencias y fallas sistemáticas que en este renglón se han identificado.

El capítulo cuarto presenta una propuesta de mejoramiento profesional de los elementos policiales. Mecanismos como la formación, capacitación y actualización de los mismos son consideradas necesidades impostergables de ser cubiertas y renovadas permanentemente para contar con un servicio público eficiente, eficaz y oportuno que pueda permitir el combate a la delincuencia y el acceso a niveles de vida basados en la seguridad y respeto colectivo.

Finalmente en el capítulo quinto se desarrollan conclusiones y recomendaciones que de la investigación se han derivado. Sintetizando los resultados obtenidos durante la elaboración del tema de investigación en cuanto a la identificación de las fallas sistemáticas a las que se ve sujeta la prestación del servicio de seguridad pública; además presenta una serie de propuestas que pretenden eficientizar los procesos de capacitación y formación de los servidores públicos municipales en materia de seguridad pública a través de la elaboración de un programa integral de formación, capacitación y actualización. Pretendiendo instrumentar mecanismos que deriven en una eficientización de la actuación de los servidores públicos policiales en favor de la disminución de los altos índices de delincuencia que se registran en la actualidad.

CAPITULO I. LOS FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO.

Con objeto de brindar al lector los elementos conceptuales y las categorías básicas para introducirlo al análisis de los fundamentos de la seguridad pública en el Estado moderno, se hace indispensable analizar, primeramente, los principios y fundamentos del Estado burgués de derecho; dado que sus componentes integran el soporte teórico de la presente investigación; para ello resultan necesarias las siguientes consideraciones:

1.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

A) El Estado propiamente dicho basa su definición a través de los componentes que lo integran, es decir, su consolidación queda sujeta a la existencia primigenia de una población; un territorio determinado en donde se asienta dicha población; un orden jurídico que lo ordena y organiza; un gobierno en el que además de quedar depositado el poder público, se convierte en un órgano de dirección estatal; una soberanía que le garantiza la autodeterminación para regirse interiormente como mejor le convenga y la libertad absoluta que le reconocen, guardan y respetan los demás estados en el concierto internacional.

B) El Estado es por tanto la organización política de una sociedad determinada en donde se dirimen los conflictos de intereses y se desenvuelve una correlación de fuerzas políticas que se manifiestan en él, siendo necesario, para regularlas, que éste cuente con un poder político hegemónico que legitime y legalice su actuación "Lógicamente, la violencia no es el medio normal y tampoco el único del que se

vale el Estado, pero si podemos decir que es un medio específico."¹ Pero que al mismo tiempo garantice que ésta no pueda ser rebasada por un ejercicio de poder arbitrario y contrario a los intereses de la comunidad que comprende.

C) Para que este último punto sea observado indeclinable e invariablemente, el Estado se da para sí sus propios límites, sus propias facultades, competencias, funciones, fines y obligaciones que quedan comprendidas y consagradas en normas jurídicas fundamentales, es decir, el derecho y la voluntad soberana que lo dota de vida se funden en un documento llamado Constitución, que no es sino el ordenamiento jurídico del Estado que además de legalizar sus operaciones y organización también las legitima.

D) Diferentes y muy variados han sido los estudios relativos al análisis de las Constituciones; a continuación presentamos algunas de las definiciones más consistentes al respecto:

- "La Constitución es la norma suprema que regula la vida jurídica de un país; es la ley de la Ley en la cual está contenido todo el orden normativo de un pueblo."² Con ello debe entenderse la falta de cualquier otro ordenamiento jurídico superior a la Constitución en la que pueda quedar supeditada la voluntad soberana y el poder público del propio Estado.

- "La Constitución es, *prima facie*, el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos"³ Es decir, este tipo de constitución contemporánea rompe con el marco escueto

¹ Max Weber., **El político y el científico**, p.8

² Gustavo Carvajal Moreno. *et al.*, **Nociones de derecho positivo mexicano**, p.58

³ Ignacio Burgoa, **Derecho Constitucional Mexicano**, p. 281

de constituir únicamente la estructuración política de cada Estado dado que prescribe lo que han de ser los fines del mismo en los diferentes ámbitos de su actuar, llámense sociales, políticos, económicos, culturales, etc. "Por consiguiente, el poder público estatal, traducido dinámicamente en las funciones legislativa, administrativa y judicial, tiene como propensión inherente a su naturaleza la realización de dichos fines, o sea, de los principios constitucionales que los preconizan, de donde se infiere que la finalidad del Estado equivale a la teleología de la Constitución, es decir, del derecho fundamental".⁴ Con lo anterior es posible visualizar dos de los objetivos primordiales para lo que fue creada la Constitución: primeramente, su carácter político nos sitúa en la organización política, forma y tipo de régimen de gobierno que ha de perseguir el Estado, y en segundo término, su carácter social obliga a replantear la acción estatal en aspectos vitales del pueblo (garantías sociales), considerando que todo ello implica una serie de normas y principios básicos de la estructura gubernativa del Estado y una enmarcación de los diversos fines que ha de perseguir.

E) Como lo afirma Burgoa "son múltiples y variados los fines del Estado, entre los que destacan: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otros similares son definidos, todos ellos, como la finalidad genérica del Estado que las adopta. Cabe mencionar que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal a través de las actividades que señala, ejecuta y supervisa el poder público"⁵.

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*, p.287

Ahora bien, esta finalidad genérica del Estado y la diversidad de fines que en ella se desatan no puede estar ajena a lo que el Derecho y propiamente la Constitución le marca, es decir, el poder público estatal no puede ejercerse sino mediante normas básicas que, antes de quebrantar la estructura del Estado y su orden jurídico, lo defienden y lo mantienen, suprimiendo todas aquellas formas de obrar contrarias a sus intereses, sean éstas individuales o colectivas. “En toda constitución, se protege la legitimidad del poder estatal. Es la fuente que permite a los mandamientos asegurar la relación de gobernantes y gobernados. A partir de las estructuras de poder, dan cuerpo a las relaciones de dominación que acrecientan el vigor del Estado, evitando que las mismas puedan revertirse.

En todo caso, la dominación política al quedar consagrada en las constituciones, denota que las técnicas y tecnologías que hacen posible la estabilidad y la seguridad del Estado, sean salvaguardadas al dotarlo de atribuciones que tiran a la eliminación de sediciones, conspiraciones y tentativas de golpe de Estado”.⁶

Por otra parte, cabe señalar que los fines del Estado pueden ser de dos tipos: colectivos e individuales. De los primeros se desata su razón de ser, es decir, la salvaguardia de su soberanía que comprende su libertad y autodeterminación, la defensa de su territorio y el orden público interno que debe poseer a fin de posibilitar su permanencia y desarrollo. De los segundos destaca la propiedad privada de los integrantes que conforman la sociedad, la seguridad de la misma y la protección y observancia de la relación Estado-sociedad dentro de los márgenes del Derecho.

Sin embargo, es necesario considerar que lo que por bien común persigue el Estado, para la sociedad no queda limitado únicamente a la protección de los individuos miembros de un sociedad determinada ni tampoco al cuidado y fomento de su propiedad privada, o a su derecho inalienable de ser protegido por la

⁶Ricardo Uvalle Berrones, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, pp. 319-320

autoridad estatal, sino que exige una armonización equilibrada entre lo que son las demandas de la sociedad y los recursos gubernamentales de que dispone para dar atención a las mismas y de las que se puede valer el Estado para su permanencia.

F) Por otro lado, se encuentra que uno de los medios de los que se vale el Estado para asegurar el orden público existente es el de la violencia. Siendo ésta, según Max Weber, quien le asegura al Estado el dominio no sólo de individuos sobre individuos, sino también de autoridad sobre la sociedad en su conjunto. Así, "el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia, es decir considerada como tal. Para que se sostenga es necesario, pues, que los súbditos acaten la autoridad que pretenden tener quienes a la sazón la ejercen."⁷

Sin embargo, para ejercer dicho medio es necesario tomar en cuenta el reconocimiento legítimo de quienes constituyen el Estado, considerando "los fundamentos de la legitimidad de un dominio y en donde pueden existir en principio tres clases de justificación interna: primero, la legitimidad del perdurable ayer, la validez de un hábito cuyos comienzos se pierden en los tiempos, y la orientación del individuo, por costumbre, hacia su respeto."⁸ De donde interesa rescatar esta última en cuanto conduce a lo que por gobernar se llamará, es decir, el arte de conducir a la población hacia un *modus operandi* y *modus vivendi* satisfactorio de tal forma que por un lado se tengan indicadores altos y estables en la calidad de vida de sus integrantes, y, por el otro, se consiga la perpetuidad del dominio o poder estatal. Para ello resulta necesario fincar tal dominio y violencia en una base legal que dé validez mediante preceptos, normas y

⁷Max Weber, *Op. Cit.*, p. 8

⁸*Ibid*, pp. 8-9

conforme a la razón a cuanto acto de autoridad se realice, sin que para ello se pase por alto que tales normas le son inherentes al cuerpo de funcionarios públicos que integran al propio Estado. "Con el derecho público, el monopolio al uso de la fuerza física, se encuentra legitimado para que la razón de Estado tenga su acreditación plenamente. Aunque la razón de Estado no se atiene a principios jurídicos para limitarla, se sujeta de éstos los fundamentos que hacen posible el ejercicio del poder... Es el derecho, fórmula que coadyuva a que la razón de Estado cobre vida plena cuando se invoca la fuerza estatal".⁹ Con ello se observa una de las características del Estado Moderno, objeto del presente estudio.

G)"El desarrollo del Estado Moderno se inicia en todas partes, a partir del momento en que el príncipe procede a la expropiación de titulares privados de poder administrativo que hay junto a él: los dueños originales de los medios administrativos y bélicos, de los recursos financieros y de toda clase de bienes aprovechables con fines políticos.... cuando el proceso llega a su fin podemos ver cómo en el Estado Moderno, el poder de disposición sobre todos los bienes de la empresa política se acumula en la cumbre y no existe ya un funcionario siquiera que sea dueño de los fondos que gasta, de los inmuebles, recursos e instrumentos que utiliza o de las máquinas relativas a la guerra. Por consiguiente en el Estado moderno se realiza al máximo la separación del cuadro administrativo, esto es, empleados u obreros de la administración y medios materiales y económicos de la misma."¹⁰ Por lo que el Estado moderno ha de ser entendido como una unidad de dominación con una característica de índole institucional una vez que para obtener el éxito de la legítima violencia física dentro

⁹ Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 319

¹⁰ *Ibid.*, p.12

de su territorio, reúne todos los elementos materiales y humanos "propios" de los que ha de valerse su dirigente para afianzar el poder.

Este nuevo Estado configurado mediante instituciones nos obliga a pensar en el hombre como ente social, en donde éste se encuentra colocado simultáneamente en dos posiciones complementarias: primero como miembro de la sociedad y con independencia de la clase social o económica a la que pertenece, segundo, como individuo y ciudadano que asume el carácter de gobernado frente a cualquier autoridad del Estado en cuya situación los órganos estatales realizan diversos actos de autoridad frente a él de diferente naturaleza. Pero que dentro de un régimen de derecho éstos actos quedan sometidos a diferentes normas jurídicas fundamentales que establecen las condiciones básicas y/o necesarias para su validez y eficacia determinando con ello el espacio de su operatividad. "El conjunto de éstas normas jurídicas, consignadas en el ordenamiento constitucional, implica las garantías individuales o del gobernado y de las que goza todo sujeto moral o físico cuyo ámbito particular sea materia de un acto de autoridad."¹¹

Es así como cobra vida una relación intrínseca entre el Estado y el derecho "El Estado se justifica en la medida que el derecho lo crea, organiza y rige su funcionamiento, pero, a su vez, el derecho sin el Estado es ineficaz."¹² Es decir, el Estado concebido como la organización política de una comunidad determinada está sustentado en un orden social que sólo bajo la implantación de un conjunto de normas específicas puede asegurar, obteniendo con ello la justificación y legitimación de sus actos, su poder y su ejercicio. Tal justificación y legitimación sólo pueden ser válidas una vez que el Estado las torna de vigencia social, es decir conforme al dinamismo económico, político, cultural y social en el que éste

¹¹ Ignacio Burgoa, *Op.cit.*, p. 298

¹² José F. García López, *El Estado: estudio iusfilosófico, teológico y político*, p. 13

se desenvuelve. Por lo tanto, la organización y actuación estatal se legitima en la medida en que las instituciones que la conforman actúan de manera tal que el interés general o bien común sean los satisfactores u objetivos a alcanzar en beneficio de todos y cada uno de los miembros que conforman el Estado, al tiempo de garantizarse mediante la promulgación de un ordenamiento jurídico que (su organización y actuación) quede respaldado y sujeto a la voluntad soberana de una nación. Estos dos elementos (legitimidad y legalidad), una vez concatenados dan vida al Estado de Derecho propiamente dicho.

A manera de conclusión se señala:

1) El Estado, entendido como una organización política compuesta de una serie de diversas fuerzas, relaciones, medios y procesos, encargada de impulsar y articular las capacidades que lo integran, cuenta también con un ordenamiento jurídico llamado Constitución que le permite no únicamente imponer su poder supremo sobre la sociedad o sobre aquellos poderes no estatales mediante una relación de mando-obediencia (dominación estatal legítima), sino también lo dota de un fortalecimiento tal que la conquista, retención y/o incremento del poder no se ven amenazados por fuerzas o centros de poder ajenos a él; aclarando que el propio ejercicio del poder público queda también delimitado a actuar de determinada manera, garantizando en todo momento su imposibilidad de ejercerse de forma arbitraria.

2) Uno de los medios para que no se vea quebrantado el orden público legitimizado del Estado es el monopolio del uso de la fuerza con su carácter coercitivo, el cual implica la observancia y respeto de la autoridad estatal mediante una regulación de la conducta humana encauzando en todo momento cualquier desvío de ésta por medio de sanciones y acciones coactivas. "De este modo el poder del Estado se refrenda con la dominación política la cual asegura que su

voluntad sea acatada con la relación mando-obediencia. Toca a la razón de Estado dar vida a las relaciones de dominación ya que señala los medios que garantizan al Estado ser fuente de dominio y se refrende como poder supremo de la sociedad."¹³

3) Toda acción y decisión estatal materializada por medio de sus órganos de personificación (instituciones y funcionarios públicos), de igual forma se encuentran circunscritas en una serie de normas jurídicas que les confieren derechos y obligaciones, facultades y prohibiciones, en el desarrollo de una función pública determinada, función que de acuerdo a su contenido en el marco del derecho puede significar una obligación o sanción para aquella autoridad encargada de realizarla o para aquella persona que infrinja la norma jurídica. Es decir "las obligaciones y derechos del Estado son obligaciones y derechos de los individuos que realizan una función determinada por el orden jurídico,"¹⁴ y cuya regulación recíproca entre sociedad y Estado da origen al Estado de Derecho, objeto de nuestra primer investigación, misma que ahondaremos en el siguiente apartado.

¹³ Uvalle Berrones, *Op cit.*, p. 15.

¹⁴ Hans Kelsen, *Teoría General de Derecho y del Estado.*, p. 237

1.2. ESTADO DE DERECHO

El Estado moderno se caracteriza por constituir un Estado burgués de Derecho (en tanto que el sistema capitalista es, desde el punto de vista de la teoría económica, quien basa sus principios en la salvaguarda de la propiedad privada de los individuos), es decir aquel que partiendo de una Constitución ("moderna" en tanto que sus principios están ligados con el individualismo burgués, es decir, con la libertad personal, la propiedad privada, la libertad de industria y comercio, etc.) dota al Estado de otro elemento que no es propiamente el político, sino el que tiene que ver con la juridicidad y normatividad propios de una comunidad, que a palabras de Kant es de propietarios, es decir "la propiedad deja de ser provisora desde el momento en que el Estado la garantiza, para convertirse en perentoria, es decir, impuesta al respeto de los demás,"¹⁵ volviéndose el derecho el elemento fundamental que da seguridad a la propiedad de todos los individuos que integran el territorio estatal, y establece las normas o procedimientos que han de controlar al Estado mismo.

Esta clase de Constitución liberal da origen a un Estado, pactado por la comunidad propietaria, que garantice los intereses de sus integrantes de una forma obligatoria para todos e inclusive para la autoridad misma, dándose así dos de los principios fundamentales del Estado de Derecho que lo caracterizan: primero, un principio de distribución de libertades entre los ciudadanos y el Estado; para los primeros la ley obliga a suspender ciertos actos pudiendo realizar todos aquellos que no le estén expresamente prohibidos, mientras que para el segundo la ley obliga a realizar ciertos actos, previniendo y sancionando la ejecución de otros que no le hayan sido asignados.¹⁶ Y, segundo, un principio de

¹⁵ Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, p. 139

¹⁶ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*., p. 138

organización del poder público o estatal procurando con ello y para la sociedad, por una parte la salvaguarda de la libertad individual una vez que el poder público queda limitado en su actuar, y por la otra, una relación de pesos y contrapesos y/o controles de los poderes que lo conforman (legislativo, ejecutivo y judicial) toda vez que éstos permiten que la autoridad gubernamental quede sometida al derecho que la voluntad ciudadana le otorga para no actuar más allá de lo que éstos consideren permisible, entendiendo con ello el respeto a la integridad física y moral de los individuos; el respeto a sus derechos políticos, civiles y humanos, el respeto a su propiedad y el respeto al orden público establecido.

Sin embargo, aún cuando el Estado de Derecho se contrapone al establecimiento del Estado de fuerza y se proclama como garante "armado" del orden jurídico (entendiéndose éste como un orden jurídico burgués basado en la propiedad privada y en la libertad personal) presupone su carácter liberal en donde la característica peculiar y preeminente de la que ha de valerse para injerir en todo lo que la libertad individual le concede: es la ley. "Sólo un Estado en el que toda la actividad administrativa, sobre todo la policía, se encuentre colocada a reserva y la preeminencia de la ley, y sólo a base de ésta sean admisibles las injerencias en la esfera de la libertad del individuo, se llama, pues Estado de Derecho."¹⁷ Con ello toda la autoridad estatal se constituye en poder público controlable jurídicamente y en donde cualquier extralimitación se convierte en un procedimiento de carácter judicial, dando origen (a la vez) a un control judicial de los demás poderes existentes que han de caracterizar al Estado burgués de Derecho, es decir, "el ideal pleno del Estado burgués de Derecho culmina en una conformación judicial general de toda la vida del Estado. Para toda especie de diferencias y litigios, sea entre las autoridades superiores del Estado, la Federación y un Estado-miembro,

¹⁷ Carl Schmitt, *Op. cit.*, p.142

sea entre Estados miembros, etc., habría de haber, para ese ideal de Estado de Derecho un procedimiento en que, sin atención a la clase de litigio y de objeto litigioso, se decidirá la manera de procedimiento judicial,"¹⁸ sin que con esto se deje excluido al ciudadano que infrinja la ley o altere el orden público al que todo ciudadano aspira; de hacerlo el carácter coercitivo del Estado se convierte en acción ejecutora.

Así es como se afirma que el elemento característico del Estado burgués de Derecho lo constituye la ley como rectora y reguladora de la conducta de los individuos que comprenden el Estado, como del estado mismo.

"La ley es una norma jurídica que ha emanado del Poder Legislativo para regular la conducta de los hombres. La ley es una regla que regula todos los casos o circunstancias que reúnen las condiciones previstas por ella para su aplicación."¹⁹ Es decir, es la norma jurídica con carácter general que se aplica a todas aquellas personas que se encuentran en un hecho determinado, llámese ilícito o delictivo o contra del bien y la paz comunes, no dejando pasar por ello que la ley también puede dotar al individuo de ciertas libertades y derechos individuales y/o colectivos toda vez que éstas no pongan en riesgo el orden jurídico establecido en el Estado.

Por lo tanto, las normas jurídicas deben ser aplicables sin excepción siempre que la conducta de los individuos se adecue a un texto legal emanado por la autoridad correspondiente, sin tener con ello ésta la facilidad de trasladar cualquier tipo de litigio propio a un procedimiento judicial "conveniente".

Con esto los órganos encargados de hacer cumplir su observancia mediante la imposición de sanciones a los infractores de la misma (ley) se ven de igual forma obligados a respetar su otro carácter de obligatoriedad general.

¹⁸ *Ibid.*, p. 144

¹⁹ Gustavo Carvajal Moreno, *et.al*, *Op. cit.*, p. 51

Así, "la ley es una norma jurídica, es decir, un precepto en que el Estado se dirige a sus súbditos, para fijar entre ellos y él mismo los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial."²⁰ Se erige así la fórmula entre libertad y obligatoriedad característica de un Estado burgués de Derecho, sin dejar por alto que tal dualidad en un acto de seguridad pública representa la legitimación no sólo del poder público, sino también una expresión de la voluntad política del ciudadano por hacer respetar su libertad individual, anteponiéndose con esta situación a la ordenanza del Ejecutivo y a la práctica del concepto de ley de una forma política, es decir, de una conformación concreta de la organización del dominio público.

"La garantía del Estado de Derecho va dirigida contra todo absolutismo y pone límites objetivos a todo concepto político de ley, sea el monárquico, sea el democrático, impidiendo que se considere como ley cualquier invasión en la libertad y propiedad realizada por el legislador, es decir por el órgano competente para emitir leyes; ley será, por el contrario, una norma con ciertas cualidades"²¹; entre las que destacan, además de su carácter de generalidad y obligatoriedad, su rectitud, razonabilidad y justicia que, para interés de la presente investigación, adquieren una significación importante toda vez que la libertad y la propiedad del individuo sólo no puede ser violada sino mediante arreglo a una ley determinada, " (...) la libertad de la persona es inviolable; sólo será lícito al poder público menoscabar o privar de la libertad personal con arreglo a las leyes...."²² Entendiendo, por consiguiente, primero, que el Estado queda limitado por una serie de principios y bases jurídico-normativas que limitan su poder de actuar

²⁰ Schmitt, Carl, *Op. cit.*, p. 156

²¹ *Ibid*, p. 158

²² *Ibid*, p. 160

frente a los ciudadanos, y, segundo, que el Estado de Derecho dota a dichos ciudadanos de igualdad ante la ley. Igualdad ante la ley significa, no sólo la aplicación igual de la ley emitida, sino protección contra quebrantamientos, dispensas y privilegios que fuera de ella se vean desarrollados; significa, por tanto, justicia, para quienes se ven afectados por un acto delictivo como para quienes lo cometen.

1.3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PUBLICA

1.3.1. MEDIEVALES Y ABSOLUTISTAS.

Los orígenes de la seguridad pública como concepto se encuentran enmarcados en el pensamiento político moderno. Sin embargo, ya Max Weber había dado como elemento de caracterización del poder político en el Estado moderno el recurso de la fuerza o coacción física, aunque con antecedentes en Hobbes se señala al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima añadiéndose con este sentido la acepción del Estado como ordenamiento jurídico que norma el poder político existente.

Sin embargo, resulta necesario resaltar que este monopolio de la violencia física es el resultado de un proceso paulatino de coacción ya vislumbrado durante las monarquías europeas absolutistas (siglos XVI y XVIII), en donde el príncipe, en una condición de pacificación y de convivencia urbana se ve obligado a otorgar a sus súbditos cierta garantía de protección. "Recordemos brevemente que las relaciones entre los soberanos y súbditos estaban regidas, hasta el siglo XVI, por la aceptación de 'pactos' que establecían los deberes del príncipe hacia sus súbditos y viceversa, y que incluso se establecían las condiciones en las que los gobernados podían desconocer, desobedecer o, incluso, luchar contra el príncipe si éste transgredía los acuerdos; los asuntos de acuerdo eran: los antiguos derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad de domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias (*habeas corpus*), condiciones de imposición y pagos de impuestos, etcétera."²³

Sin embargo es con el advenimiento de las guerras internas propias de cada nación europea cuando el concepto de seguridad cobra vida para situarse como

²³Samuel González Ruíz, *et.al.*, Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas, p. 23

una exigencia de la sociedad hacia el rey para que sea éste quien garantice la paz interna del territorio estatal.

Por otro lado, "la seguridad de las personas y la circulación de las mercancías... fueron elementos esenciales de los pactos políticos medievales que dieron origen a la monopolización de la seguridad como pilar del Estado moderno....."²⁴ condujo a la creación de instituciones o aparatos burocráticos (tribunales, ejércitos, diplomacia, administración, etc.) y sus correspondientes conceptos jurídico-políticos que dieran legitimidad al Estado para regir la vida y "felicidad" de sus habitantes.

Por lo tanto, el concepto de "seguridad" nace como sinónimo de paz o tranquilidad de la vida de los súbditos, y posteriormente como garantía en la circulación de mercancías (comercio) fue, desde el siglo XV, elemento o categoría-institución de la génesis del Estado moderno, quedando éste facultado a través del príncipe medieval y posterior del rey absolutista para intervenir en los asuntos del pueblo y de su provecho en general.

Esta nueva condición facultativa del Estado da origen a la llamada Ciencia de la Policía que enseguida analizaremos.

1.3.2. LA CIENCIA DE LA POLICIA.

Nacida en la época del absolutismo europeo y como forma o modo de reestructurar el poder monárquico mediante actividades con carácter administrativo, "la ciencia de la policía es una concepción de la vida social que, acompañada de los medios de ejecución que le son inherentes, se encarga de dotar y asegurar la vida óptima a los individuos para que el Estado sea próspero."²⁵ Prosperidad que se traduce en un desarrollo cuantitativo y cualitativo de los individuos que conforman el

²⁴ *Ibid*, p.24

²⁵ Uvalle Berrones, *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública.....*, p. 255

territorio estatal y en una promoción y propulsión hacia la realización de metas y fines estructurales, organizacionales, sociales, políticos y económicos que coadyuven al desarrollo del poder estatal. Es decir, en la medida en que se vean aseguradas todas aquellas actividades productivas y morales de los individuos no sólo se verá fortalecido el desarrollo integral de los mismos, sino también se podrán asegurar el progreso y las fuerzas con las que cuenta el Estado en su interior.

De lo anterior se desprende que la policía es el medio para fortalecer y desarrollar el poder del Estado, propiciando con ello que los recursos (normas) y fuerzas productivas (aparato burocrático) con las que cuenta sean los instrumentos necesarios para instituir y mantener su seguridad y la de sus integrantes. Por lo tanto, "la policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos, dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad que deben gozar...; corregir y reprimir los desórdenes; precaver los delitos, no omitir diligencias para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen... hacer a todos, sin distinción de empleo, estado y fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, la protección y alivio que necesiten ..."²⁶

De todo ello se entiende:

-primero, que uno de los objetivos primordiales de la policía es el de la seguridad pública, la cual comprende la protección y defensa de la vida y los bienes de los individuos que integran el Estado;

-segundo, que es mediante la aplicación de reglamentos y medidas preventivas como se puede mantener el orden público establecido y castigar una acción delictiva determinada. Teniendo, por lo tanto, "la ciencia de la policía un carácter

²⁶Samuel González Ruíz, *Op.cit.*, p. 29

preventivo y positivo. En el primer caso, al dotar a la sociedad de mejores condiciones de convivencia, evita levantamientos contrarios al orden estatal. Se multiplican las fuerzas productivas y se estimula que la abundancia de la riqueza pueda ser distribuida con la intervención de la actividad administrativa del Estado. En el segundo caso, el positivo, refleja que para el Estado, la vida del ser humano es el eje que acredita y legitima los cometidos que tiene encomendados. Lo preventivo y lo positivo de la ciencia de la policía, tienen su justificación en que la vida humana, integrada al Estado, es el valor político más significativo para que el propio Estado la proteja.²⁷

-tercero, que esta acción reglamentaria es una actividad administrativa del Estado y por lo tanto su forma de materialización dentro del territorio estatal se da a través de la vinculación Estado-sociedad.

-cuarto, que como tecnología de poder estatal, la policía busca garantizar una vida sana, activa, productiva de la sociedad, y con ello asegurar la dominación política del Estado. Estableciéndose así un beneficio mutuo para ambos en términos de prosperidad y armonía.

1.3.3. LA SEGURIDAD PUBLICA EN LA VIDA MODERNA.

Entre los elementos principales para el establecimiento del Estado moderno liberal se encuentran los de soberanía; legitimidad del poder público; libertad y derechos del hombre, y división de poderes. Todos ellos productos de un cambio progresivo del pensamiento político europeo (iusnaturalismo) y como limitantes del poder monárquico medieval.

El origen de la palabra "seguridad" se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En su artículo 3o. se menciona

²⁷ Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 262

por una parte “la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: libertad, propiedad, “seguridad”, resistencia a la opresión, igualdad; y especialmente en el artículo 12; la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquéllos a quienes está confiada.”²⁸

Sin embargo, el carácter de obligatoriedad para el Estado en relación a la vigilancia, protección y seguridad del pueblo se remite con anterioridad en la Declaración de los Derechos de los Norteamericanos de Virginia en el año de 1776, quedando sólo al paso del tiempo recuperar su importancia para la sociedad y el Estado mismo.

Así, “el concepto de ‘seguridad’ ha pasado, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, de ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.”²⁹

Pero, aún con un fundamento político de legitimidad del poder público en el Estado moderno en lo que a seguridad se refiere, lo que parecía ser un principio de un derecho inalienable de todo hombre y una obligación del Estado por garantizarlo, termina en una contradicción misma al pensamiento liberal, toda vez que éste supone la no intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos. Contra la tradición política de la ciencia de la policía que racionalizó y justificó la acción estatal del absolutismo, el pensamiento liberal desata una crítica a la intervención estatal que buscaba mediante dicha tecnología de poder también a la “felicidad” de los súbditos, la exclusión de los mismos de la vida social y su reducción productiva a funciones meramente “administrativas” y vigilantistas. Idea

²⁸ Samuel González R., *Op. cit.*, p. 31

²⁹ *Ibid*

que se contraponía a la ideología liberal del hombre propietario y del libre comercio.

Para la mentalidad burguesa la "seguridad" se desplazaba hacia la no intervención económica estatal y hacia la acción anticriminal, promoviendo con ello el desarrollo de las fuerzas sociales (todavía débiles del período mercantilista) mediante procesos de producción, distribución y precios regulados en base a los principios del naciente capitalismo. Ejemplo del pensamiento político moderno fue la aseveración hegeliana al respecto: "la regulación superior y la "vigilancia y previsión policial" es un principio necesario aunque limitado de la acción estatal de control sobre el mercado, fundado en que la particularidad es la defensa del principio básico de existencia de la sociedad civil." A pesar del rechazo al principio de policía del Estado absolutista (intervención estatal en la vida económica), Hegel reconoce la necesidad de la existencia de ese poder interventor, aunque dentro de las leyes capitalistas."³⁰

Con el advenimiento de la razón de Estado, es decir los fundamentos del poder estatal, se instituye la seguridad para beneficio no sólo de la vida comercial sino también del propio Estado. El aparato estatal encontró en el concepto de seguridad su principio de protección, reproducción y preservación del poder. "La defensa del territorio es consustancial para la seguridad del Estado. Dotarlo de los medios de protección en el plano defensivo y ofensivo es tarea inaplazable. Al lado de sus fronteras subsisten centros de poder, que al menor indicio de falta de seguridad, llevan a cabo sus apetitos de conquista...La seguridad del Estado es paralela a su preservación y contribuye a ratificar su derecho a vivir como organización política."³¹

³⁰ *Ibid*, p. 33

³¹ Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 110

Ahora sólo le correspondía al Estado allegarse de todos los medios necesarios (leyes, bandos, instancias administrativas, etc.) para conservar el orden público establecido, la protección de sus súbditos y la dominación política ejercida sobre estos últimos (poder estatal).

Para el siglo XVIII y con el pensamiento, primeramente, de Maquiavelo y, posterior, de Kant, la política de seguridad debía actuar en base a las leyes, es decir en base al principio del Estado como voluntad general sometido a un conjunto de normas jurídicas resultado de una demanda social, es decir como un Estado de Derecho. La nueva clase capitalista y el libre mercado llevaron a la policía a ocuparse de la propiedad privada, en tanto el derecho obligó al Estado a atender las metas en la prevención de la delincuencia y persecución de los delincuentes. "Pero queda claro que en la policía (detrás de este manto prevencional) está el principio básico de reproducción del poder del Estado, principio político encubierto; la fuerza física, la violencia legítima monopolizada por el aparato estatal: la ley y la fuerza, el hombre y la bestia..."³²

1.3.4. SEGURIDAD PUBLICA Y ESTADO MODERNO.

Si se parte de la idea de que la seguridad pública forma parte del sistema político en cuanto también representa éste una coacción determinada a través del uso del monopolio de la fuerza con objeto de garantizar el orden público a fin de crear un clima propicio para el desarrollo de todas las fuerzas del Estado, la policía se inscribe en este sentido como un subsistema del sistema político que funciona de forma sistemática, es decir, las denominadas entradas (insumos) equivalen a las necesidades de regular la conducta de los individuos; y las salidas (productos) no

³² Samuel González R., *Op. Cit.*, p. 36

son sino la obediencia a las leyes y normas creadas para regular tal conducta y, en contraparte las acciones que sancionan y castigan a todo aquel que las transgrede constituye el elemento ordenador y controlador de esta visión sistemática, traduciéndose todo ello en paz y orden públicos.

La importancia de considerar al subsistema policial o de seguridad pública como parte importante del sistema político reside en que como todos los demás subsistemas políticos del sistema social, independientemente de conjugar una serie de interdependencias o transferencias de información, asegura, mediante su estructura, las zonas o límites imprescindibles para la existencia y conservación de los demás componentes del sistema social. Es decir, el subsistema policial brinda la protección a los individuos y a sus bienes materiales para que cada sistema correspondiente pueda desarrollarse plenamente, al tiempo de vigilar la defensa de la norma jurídica y la paz social. De tal forma que una alteración, quebrantamiento o inobservancia en el aspecto policial puede generar una serie de transformaciones dentro de él y por consiguiente dentro de cada uno de los subsistemas que integran el conjunto del sistema político o en las relaciones sociales que se desarrollan en un Estado determinado.

En otras palabras, el garante del orden en el sistema político, y mayor aún del estado mismo, es el subsistema policial, y cuando éste es deficiente (por transgredirse sus principios) origina que el orden público (que crea un ambiente armónico que posibilite el desarrollo del Estado) se rompa y con ello se alteren todas las relaciones sociales que dentro del Estado coexisten.

Por lo tanto, sin seguridad pública no hay convivencia social y las capacidades materiales y morales de los individuos quedan fuera del estímulo social, retardándose así la producción y prosperidad del Estado.

La seguridad pública es hoy no sólo el producto de una necesidad por limitar el poder o voluntad del soberano monarca, sino también la respuesta de una

exigencia ciudadana por hacer vigilar y defender sus derechos y libertades. Es en este sentido, la seguridad pública un reclamo social por un Estado de Derecho, capaz de garantizar la defensa y derechos del individuo mediante la creación de instituciones democráticas.

Hasta aquí se puede señalar que uno de los fundamentos más importantes, sin duda alguna, que constituyen y dan vida al Estado moderno es el ordenamiento jurídico que lo rige. Ordenamiento que sin dejar de regular las acciones supremas que dan dirección a las relaciones que se entretienen en la sociedad, también es el medio para la defensa y conservación del Estado mismo. La composición de los órganos y funciones estatales al igual que su carácter institucional es traducido, por tanto, en el poder organizado de dicho ente social.

Por su parte, la vigencia de los derechos del ciudadano corresponde, de igual forma, al conjunto de leyes emanadas de la autoridad suprema; pero que sin embargo, requieren de la voluntad pública. En este contexto de ideas, el tema de la seguridad pública retoma relevancia por considerársele no sólo sinónimo de paz y orden público, sino también de desarrollo y prosperidad del individuo y del Estado mismo.

Siendo la policía el medio administrativo estatal encargado de fortalecer y garantizar la vida pública mediante la legítima aplicación del monopolio de la fuerza, queda al derecho público dotarlo de funciones y atribuciones que enmarcadas en principios de respeto y legitimidad ciudadana den vigencia y seguridad al desarrollo de la sociedad y dominación política del Estado, es decir a la preservación del poder público.

Las formas, condicionantes y determinantes que configuran el fundamento del Estado en México, al igual que los elementos consustanciales de la organización y desarrollo de la seguridad pública en su conjunto, son elementos de análisis y reflexión en el siguiente capítulo.

CAPITULO II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y POLITICOS DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.

2.1. EL ESTADO DE DERECHO EN MEXICO

Se ha anotado con anterioridad los elementos constitutivos del Estado; de igual forma se han analizado las características inherentes al Estado de Derecho.

El presente apartado tiene por objeto presentar cómo es que en México cobran vigencia ambos conceptos. Para tal objetivo a continuación se analiza el ordenamiento jurídico supremo del Estado mexicano, desagregando cada uno de sus componentes.

A) Primer elemento: el ordenamiento jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece los principios fundamentales en los que habrá de organizarse el poder público en sus diferentes niveles de gobierno; distribuye las competencias entre cada uno de ellos; expresa los derechos, obligaciones y garantías individuales a las que todo ciudadano tiene acceso; señala los límites territoriales de la Nación y, eleva a rango constitucional los principios de soberanía, justicia social e inviolabilidad de la propia Constitución.

B) Segundo elemento: la soberanía nacional.

En ella queda comprendida la máxima en la que el pueblo es el depositario esencial y originario de la soberanía, consistiendo ésta en que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio teniendo éste el inalienable derecho de cambiar la forma de su gobierno cuando así lo considere pertinente (art. 39, CPEUM). Esta soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión, y por los poderes de las entidades federativas. El arribo al ejercicio del poder

público por parte de los ciudadanos se da únicamente a través de entidades de interés público denominadas partidos políticos (art. 41).

Cabe señalar que la soberanía al interior del Estado comprende todos los elementos antes citados, mientras que la soberanía al exterior se entiende como la autodeterminación y libertad absolutas del Estado en el concierto de las relaciones internacionales en un plano de igualdad y respeto para todos los Estados-nacionales existentes.

C) Tercer elemento: el territorio nacional.

Se entiende como los límites geográficos en los que se asienta el Estado y por tanto constituye la jurisdicción y competencia exclusiva en la que habrán de efectuarse y tener cabida todas y cada una de las acciones que realice el poder público estatal.

El territorio nacional del Estado mexicano comprende el de las partes integrantes de la Federación (todas y cada una de las entidades federativas existentes), el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos; el de las islas en el Océano Pacífico; la plataforma continental; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; 31 entidades federativas y un Distrito Federal que será la sede de los Poderes de la Unión y la capital de México, (arts. 42,43,44).

Es menester señalar que los límites del territorio nacional quedan garantizados por el derechos internacional y por el principio de soberanía exterior que antes hemos señalado.

D) Cuarto elemento: el gobierno.

El ordenamiento jurídico del Estado mexicano que organiza el poder público del mismo se encuentra expresado de la siguiente manera:

Los Estados Unidos Mexicanos se constituyen en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen

interior, pero unidos en una federación a través de una Ley fundamental (art. 40 constitucional), cuenta con una división de poderes y competencias para cada uno de ellos, dividiéndose el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 47).

-El Poder Legislativo queda depositado en un Congreso General constituido por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, la primera integrada por representantes de la Nación electos de forma directa por los ciudadanos, mientras que la segunda Cámara está compuesta por miembros de los Estados y del Distrito Federal que conforman a la Federación, todos ellos nombrados por elección popular directa, (arts. 50, 51 y 56).

En ambas Cámaras queda representada la vinculación Estado-sociedad, materializándose a través de la ley emitida por el Congreso de la Unión los objetivos y metas que cada uno de ellos considere necesarios para su subsistencia, convirtiéndose el Congreso de la Unión en el emisor de todas las leyes aplicables en el territorio nacional.

Así, "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas (...)".³³

-El Poder Ejecutivo Federal queda depositado en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y está facultado y obligado, (arts. 80 y 89), para: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, previendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes, 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; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 58

el ejercicio expedito de sus funciones; los demás que le confiere expresamente esta Constitución".³⁴

"El Poder Judicial Federal es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos; la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."³⁵

Por su parte, hemos notificado de la existencia de dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal, faltando describir la composición de este último que a continuación presentamos.

Las entidades federativas como entidades libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior cuentan con una Constitución Local³⁶ que nunca transgrede los principios básicos de la norma suprema del Estado Mexicano, pero que a su semejanza establece la forma en que ha de organizarse el poder público estatal, quedando configurado de la siguiente manera:

- 1) El poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 2) El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado Gobernador Constitucional del Estado del que se trate y,
- 3) El Poder Judicial se organiza a través de un Tribunal Superior de Justicia.
- 4) El Poder Legislativo se organiza en una Cámara de Diputados o Congreso Local.

³⁴ *Op. Cit.*, pp. 75-77

³⁵ *Ibid*, artículo 94, p. 78

³⁶ También contempla las garantías individuales, derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Asimismo, el artículo 115 constitucional obliga a las entidades federativas a constituirse en un gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. De esta particularidad se desprende la existencia de una tercera instancia de gobierno, el municipal, objeto de la presente investigación. La autoridad municipal queda representada por un presidente municipal, un síndico y los regidores, agrupados en una unidad gubernamental y administrativa denominada ayuntamiento.

E) Quinto elemento: la población.

Dividida en mexicanos y extranjeros, en ella quedan comprendidos los principios de soberanía y razón del Estado, considerando que son los individuos quienes tienen el derecho inalienable de decidir la forma de su gobierno a través de los Poderes de la Unión. Pero que de igual forma tienen el derecho de hacer valer, proteger o defender sus derechos frente al poder del Estado o del soberano en quien se ha depositado el poder público. Es mediante las garantías individuales como la población de un territorio determinado recibe tal privilegio o garantía del órgano estatal.

Las garantías individuales en México se encuentran contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal. De acuerdo con ello las garantías individuales pueden ser clasificadas en:

-Garantías de igualdad. Comprendidas en los artículos 1o, 2o, 4o, 12 y 13 consisten en que varias personas cuya situación coincida puedan ser sujetas de los mismos derechos y obligaciones entre los hombres. Nos referimos a principios de igualdad ante la ley, igualdad ante los hombres, prohibición de la esclavitud, etc.

-Garantías de libertad. Se entiende como la facultad que tienen los individuos para ejercer o no ejercer una actividad determinada, es decir el derecho a la libertad

como cualidad inseparable del hombre. Estas garantías quedan comprendidas en los artículos 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 11, 16, 24 y 28. Contienen, entre otros principios: la igualdad jurídica para decidir la organización y desarrollo de la familia; libertad de tránsito; libertad de trabajo; libre expresión de las ideas; libertad de imprenta; derecho de petición, asociación, posesión y portación de armas, etc.

-Garantía de propiedad. Se encuentra comprendida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada. Propiedad que sin embargo no deja de pertenecer a la Nación, siendo el Estado quien establece los derechos y obligaciones de los individuos para explotar el territorio estatal.

-Garantías de seguridad jurídica. Representan una serie de normas o requisitos que el Estado debe observar en toda su actuación con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos que lo integran. La norma suprema consagra los principios que orientan la administración de justicia y seguridad frente a la actividad estatal en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 27 respectivamente.

Para interés del presente estudio los principios contenidos en los artículos mencionados son los siguientes: "nadie puede ser privado de la vida, libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido... y conforme a las leyes..."; la inviolabilidad del domicilio; la administración de justicia con carácter gratuito; la creación de un sistema penal; etc, cobran vital importancia por ser garantías de legalidad con referencia a los órganos judiciales existentes, limitando necesariamente tanto su facultad como su autoridad para la aplicación e impartición de justicia a disposiciones legales vigentes, constituyendo

al mismo tiempo los principios y bases constitucionales en los que la actividad estatal en materia de seguridad pública ha de ser ejercida.

La actividad estatal, por tanto, queda sujeta a normas generales que si bien aseguran la integridad de los individuos, también marca obligaciones a éstos con objeto de asegurar la paz y el desarrollo social. De tal forma, la limitación de los ciudadanos mexicanos para hacer valer sus derechos queda circunscrita toda vez que las actividades que éstos realicen no constituyan un delito o falta penada por la Ley.

Es así como se encuentran los principios de distribución de libertades entre los ciudadanos y el Estado, quedando comprendida la organización del poder público característica del Estado de Derecho.

Por lo que respecta a los extranjeros, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga las garantías individuales contenidas en su Primer Capítulo, a reserva de que todo acto ilícito cometido por su persona se hará acreedor a una sanción determinada o al abandono del territorio nacional. Asimismo, el Estado mexicano, mediante su ordenamiento jurídico supremo limita la libertad de los individuos externos a asuntos con carácter político, público, administrativo y económico propios de la Nación, es decir, les concede una serie de garantías y libertades individuales a reserva de que el principio de soberanía del pueblo mexicano no se vea amenazado o transgredido por actos ajenos a aquellos que el poder público y la sociedad les han conferido.

La importancia de todos los elementos antes señalados radica en establecer criterios, principios y requerimientos que caracterizan al Estado de Derecho. Estado que en México se materializa a través de la Constitución, es decir, a través de la Ley que garantiza la permanencia y supervivencia del Estado mexicano. Por otra parte, dentro de la operación y aplicación de la Ley Suprema en el ámbito gubernamental actual, se desarrollan procesos que la modifican, como ejemplo de

ello podemos aludir al siguiente fenómeno: el reclamo social por nuevos sistemas bajo los cuales se organice con más justicia, equidad y seguridad la sociedad humana, se ha convertido en una constante. La inconformidad se acrecienta por el *status quo* prevaleciente en diversos ámbitos de la vida, sobre todo en los tiempos actuales en que, por razón de las transformaciones que de manera vertiginosa se producen en los distintos campos del quehacer gubernamental, se cuestiona la vigencia de las instituciones, principios y criterios que hasta ahora han regido nuestra vida, individual y colectivamente considerada.

El servicio de seguridad pública en todo el país ha sido la muestra concreta de un reclamo social agudizante; las medidas oficiales no siempre han sido las más adecuadas y oportunas. Los factores que intervienen en la crisis de seguridad pública por la que atraviesa nuestro país son objeto de estudio del presente apartado.

La inseguridad y el desapego al Estado de Derecho son dos de los problemas más graves que enfrentamos hoy los mexicanos. Los elevados índices de delincuencia que se registran día a día en todo el territorio nacional nos indican claramente que los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública no están funcionando adecuadamente, el control sobre el problema parece cada vez menos.

Se ha desarrollado una de las peores crisis para el Estado mexicano: la inseguridad. Inseguridad de los individuos y las familias, inseguridad económica y social, inseguridad jurídica e institucional, inseguridad pública, inseguridad de y en la nación.

La inseguridad pública es la más comentada en nuestros días, se le relaciona con el impresionante crecimiento de la delincuencia, producida por estrategias de crecimiento económico que han logrado extender el desempleo, la pobreza, el hambre y la desesperación. Muy cerca de esta inseguridad individual aparece la

institucional: el incumplimiento del esquema de legalidad, el ambiente de corrupción, la constante agresión al ciudadano, la impunidad, el burocratismo y la deficiente preparación de las autoridades policiales son deficiencias que denotan la ausencia real de un Estado de Derecho.

Por último se encuentra, no menos importante, la inseguridad nacional. La penetración del narcotráfico en prácticamente todas las instituciones del país ya constituye un grave problema de seguridad nacional, no sólo por su evidente efecto corrosivo y corruptor sino también porque por él se alienta el intervencionismo extranjero so pretexto de la lucha antidrogas.

A todas estas manifestaciones se suma la desconfianza social en las corporaciones policiales y sentimientos de impotencia que han desembocado en ejecuciones extrajudiciales y promoción de la pena de muerte, ya sólo falta que se instaure ese signo distintivo de las dictaduras, el toque de queda.

Las propuestas al respecto por parte de las autoridades han sido desde un aspecto legal, con la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la reforma hecha al artículo 21 constitucional en diciembre de 1994 y de leyes secundarias como la Ley que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública expedida en diciembre de 1995, hasta medidas de índole administrativo, como la publicación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, pasando por medidas como la militarización en el servicio. El análisis de los mismos son contenido del presente capítulo.

2.2. ANTECEDENTES DE LA POLICIA EN MEXICO.

Concebida como una institución encargada de velar por la integridad de los individuos, salvaguardar los bienes de éstos, mantener el orden público y hacer valer la ley, la policía se ha constituido en un actor importante dentro de la historia de nuestro país, en la que por absurdo que parezca, los cuerpos policiacos que la integran carecen de un análisis y estudio específico en el acontecer nacional.

La aparición de la institución policial en el país se remonta al México Prehispánico; basta considerar que después de la fundación de la gran Tenochtitlán se estructura una gran ciudad con dimensiones territoriales importantes y una compleja organización social y política bien ordenada y definida. La estructura de la seguridad pública no podía ser objeto de olvido. "En la parte más baja de esta estructura se encontraba el calmimi lolcati, que era una especie de agente de tránsito que vigilaba la vialidad de las canoas que circulaban por los canales. Le seguía el calpullec, a quien se le encomendaba la custodia de las calles de un barrio, evitar los actos de rapiña, además de que se ocupaba de una función muy importante: el resguardo de los graneros públicos, considerados de alta prioridad para el pueblo azteca. Le seguía el tianquizpan -guardia de los mercados-. Por último, había una policía secreta al mando de la "mujer serpiente", alto funcionario que se encargaba de la seguridad del tlatoani o emperador".³⁷

Toda esta organización cuya función específica era vigilar que no fuera alterado el régimen existente, giraba en torno a la religión; para entonces comenzaban los brotes delictivos: el robo, el asesinato, el incesto, entre otros, eran castigados con penas que se distinguían por su severidad, desde los azotes hasta la incineración en vivo podría ser la sentencia dictada por el juez azteca (tetique).

³⁷ Rafael Pérez Fons, "La seguridad pública, un añejo problema" en *Revista Asamblea*, p. 43

En la época colonial y después de la consumación de la conquista española en territorio mexicano, se dio origen a lo que sería la capital de la Nueva España (1524) y con ello a una serie de lineamientos administrativos entre los que destacaba la primera estructura de seguridad pública que habría de mantener el orden en la Ciudad de México (1525). Esta ordenanza, expedida por Cortés, responsabilizaba a los alcaldes mayores, alguaciles mayores y menores de la seguridad pública. Para esos tiempos (1526) y ante la ausencia de tribunales que dictarían sentencia a los delincuentes, los delitos cometidos eran pagados mediante la inmediata ejecución de los malhechores en el lugar y momento donde eran aprehendidos.

Para 1528 las fuerzas del orden experimentaron un cambio importante. Las funciones de la seguridad pública se separaron de las de impartición de justicia con lo cual se instituyó la Real Audiencia, institución encargada de administrar justicia al mando de los alcaldes mayores, quienes, posteriormente, fueron conocidos como corregidores. Ante esta nueva institución se llevaban a cabo el juicio y la sentencia propia a cada delincuente asegurándose con ello una de las garantías individuales de los mexicanos: el derecho a ser enjuiciado y sentenciado de acuerdo a la ley, conforme a derecho.

Ante la violación del decreto virreinal que prohibía a los indios habitar en los límites territoriales destinados a los españoles, en 1529 se crea el primer reglamento de la policía. Este facultaba a los cuerpos encargados del orden a desalojar a los indígenas que se acercaban al territorio central, y cualquier quebrantamiento a esta disposición era objeto de sentencia emitida por la Santa Inquisición.

Sin embargo -y aún con los cambios en la impartición y procuración de justicia (dado que se seguían imponiendo castigos corporales)- el problema de la seguridad comenzó por agravarse: las riñas, la embriaguez y los juegos de azar

era la constante por todo el territorio colonial. También otra causa empezaba, de igual forma, a tomar poderío: la corrupción. “Había sido producto de un largo proceso en el que el aparato administrativo de la Colonia se había burocratizado a tal grado que sólo la corrupción libraba al ciudadano de no seguir un vía crucis para concluir un trámite. Como derivación, la corrupción de esa época había provocado un aumento gradual de la delincuencia”.³⁸

La policía sin tener control sobre los actos de vandalismo desarrollados por toda la Ciudad, sufrió grandes cambios en sus facultades; ahora con la creación de La Acordada, un grupo especial que, a instancias del virrey, entraba en funciones en momento de crisis, su investidura de poder como instancia única de hacer valer el orden público se veía amenazada por las facultades especiales que habían sido depositadas en otro cuerpos de seguridad. Todo ello creó mayor desorden en las calles y corrupción en los cuerpos policiacos.

Por su parte, los antecedentes de la policía moderna se sitúan en el año de 1787 con la llegada a México del virrey don Manuel Antonio de Flores, conde de Revillagigedo, y su ordenanza de cambio en el concepto de los cuerpos policiacos. Se trataba ya no sólo de dar origen a lo que sería la policía preventiva de los tiempos modernos, sino también de mejorar el aspecto de la Nueva España, por lo que este nuevo cuerpo policial denominado Policía de Seguridad y Ornato debía ser y/o estar instruido, disciplinado y uniformado para llevar a cabo las funciones que le eran encomendadas. Para fortalecer las medidas de seguridad expedidas por el virrey fue creado el servicio de “serenos” o Cuerpos de Guardia de Alumbrado, encargado de vigilar que las calles de la Nueva España vigilaran y guardaran el orden y la tranquilidad a toda la población por la noche.

³⁸ *Ibid*, p. 45

Al iniciar el siglo XIX la oleada independentista amenazaba el orden colonial, se dictaron distintas normas de policía para evitar la sublevación de los indios y el desorden que éstos provocaban. Sin embargo el hecho independentista se consumó: se daba comienzo a la vida republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas para fundamentar y fomentar el gobierno federal. “En 1838, con el fin de mantener el orden público en la Ciudad de México, se establecieron los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos. El objetivo más importante que el gobierno tenía era que el orden público no fuera alterado por ninguna causa, también se le dio forma a un nuevo cuerpo de policía montada”.³⁹

Para 1848 en el régimen de José Joaquín Herrera se visualizaba ya la creación de una policía especializada que además de guardar el orden público y disminuyera el nivel de delincuencia, diera a los ciudadanos garantías suficientes de que su seguridad no sería trastocada por ningún motivo ajeno a la ley. (Dándose así las garantías del ciudadano en términos de seguridad jurídica e igualdad social).

Con la llegada del porfiriato a la presidencia se fueron dando las disposiciones convenientes a fin de que el dominio del poder estuviera basado y fundamentado en el control de la ciudadanía, atendiendo aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno, todo ellos con cambios y modificaciones en los reglamentos policiales. El número de policías se incrementó al igual que su equipo se perfeccionó, se inauguró una penitenciaría y se gestaron infinidad de reformas, todas apoyadas y legisladas por el ayuntamiento de la ciudad de México.

“En 1916 se ordenó que el ministerio público, con la policía judicial a su disposición, evitara a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta ese momento habían tenido de aprehender a cuantas

³⁹ Claudia Pérez Servín, “Nuestra policía desde 1500...” en *Revista de Revistas*, p. 42

personas juzgan sospechosas sin más méritos que su criterio particular".⁴⁰ Con esta disposición la libertad individual de los ciudadanos quedaba asegurada y la autoridad ministerial y policial quedaba sujeta a control legal. Sin embargo prevalecía el problema más importante de la seguridad pública: las autoridades encargadas de ella (inspector general) se encontraban en dependencia absoluta del gobernador de la ciudad, y éste del Presidente de la República. Al depender la policía directamente del gobernador se seguía agravando de igual forma el problema de la corrupción, problema que hasta nuestros días sigue prevaleciendo.

Durante la década de los años veinte comienza a manifestarse un cambio en la policía: una proporción importante del presupuesto presentado por el gobierno federal estaba destinado a allegar de mayores recursos y mejores equipos a los cuerpos policíacos, aumentándose el número de éstos en forma de escuadrones especiales; se establece una reglamentación especial cuyo objetivo primordial era unificar las corporaciones de policía y lograr una inspección favorable de ésta; se establece la disciplina militar para hacer de la policía una carrera en la que se ascendiera por escalafón. En el periodo presidencial de Calles se da inicio a las actividades de preparación de las fuerzas policiales para que el servicio de seguridad pública sea más eficiente en todos sus aspectos, incluyendo el de tránsito.

En la administración del General Cárdenas (1934-1940) es creado el cuerpo de granaderos cuya función de controlar las manifestaciones públicas persiste hasta nuestros días, aunque también la violación del Estado de-Derecho por parte de éstos.

⁴⁰ *Ibid*

En posteriores años comienza a darse una organización de los diferentes agrupamientos y secciones que conforman la policía (capitalina en especial) para unificarse en la Dirección General de Policía y Tránsito, en la Secretaría General de Protección y Vialidad, y recientemente la actual Secretaría de Seguridad Pública.

En conclusión, y con base en lo anterior, se puede considerar lo siguiente: uno de los fines del Estado es la salvaguarda de la integridad de los individuos y de sus bienes, con la relevancia de que constituir un mecanismo institucional eficiente y profesionalizado (cuerpo policial) el desarrollo económico, social y político del propio Estado sea la razón máxima que garanticen el orden y la paz públicos.

En el caso de México, esta institución policial, desde su inicio, se consideró no sólo una herramienta estructural que dio orden y definición al servicio de la seguridad pública, sino también se le relacionó justamente con la capacidad del gobierno para atender y resolver actos delictivos que de manera paulatina a lo largo de la historia han ido incrementándose. Medidas como la creación de lineamientos administrativos de nuevos y mayores grupos policiacos, de centros de readaptación social, así como la separación de las funciones de procuración e impartición de justicia y la unificación de los cuerpos policiales, fueron en su momento soluciones que si bien significaron un avance en el combate a la delincuencia, no deben ser consideradas acciones y políticas determinantes para la resolución de la problemática de inseguridad que se sigue suscitando dentro del territorio nacional.

El agravamiento de la creciente inseguridad, como se analizará más adelante, ya no es consecuencia únicamente de una ineficiencia estructural y operativa del cuerpo policial, responde también a factores y manifestaciones económicas y sociales importantes, sin soslayarse la falta de respuesta oportuna por parte de las autoridades.

2.3. DEFINICION DE SEGURIDAD PUBLICA.

Con objeto de brindarle al lector una noción general de lo que por seguridad pública se entiende es importante comprender primeramente la noción de seguridad:

"Seguridad es la capacidad del sujeto de sentirse seguro; seguro en su sentido lato, citando al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es: (Del latín securus) libre y exento de todo peligro, daño o riesgo".⁴¹ Entendiéndose con ello que la seguridad tiene un sentido subjetivo para los individuos una vez que contiene la necesidad elemental de sentirse éstos libres y exentos del miedo y peligros que se susciten a su alrededor. De tal forma que este peligro, como elemento objetivo de la vida social, no signifique el quebrantamiento o desprotección del individuo y su supervivencia.

-La seguridad pública.

La noción de seguridad pública puede contener una amplitud semántica con el concepto de legalidad toda vez que en ella se encuentren circunscritos conceptos o principios que tienen que ver, por ejemplo, con la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, así como de las instituciones y organismos

⁴¹ García Contreras, José A., "De la seguridad pública o porqué para el Príncipe vale más ser amado que temido, pero sin que el amor llegue al menosprecio", en *Prospectiva*, p.22

* A diferencia de ésta, en tanto se relaciona directamente con el desarrollo de las actividades y capacidades del individuo en términos de calidad de vida, es decir, en relación al desenvolvimiento pleno, seguro y fructífero de cada una de sus potencialidades y del Estado mismo, por ser éste último quien organiza a través de su capacidad administrativa (la policía) el rendimiento de la vida social y su propio bienestar, la **Seguridad Nacional** se entiende como "... el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles". González Ruiz, ... pág. 47.

Por su parte, la **Seguridad Civil** queda circunscrita a la garantía que ofrece el Estado a cada uno de sus ciudadanos a fin de que las relaciones que éstos entablen con particulares o con el propio Estado se rijan dentro de márgenes de estabilidad y concordia.

del Estado, etc. Entendida de esta manera, la seguridad pública se identifica con la protección del orden jurídico público implantado por el Estado.

Por tanto, la seguridad pública está relacionada con los conceptos de mantenimiento de la paz y orden público y "puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa".⁴²

Así, una política de seguridad pública contiene los sistemas de procuración e impartición de justicia así como los sistemas de policías preventivos. En consecuencia, son elementos centrales de ella los siguientes:

"En el ámbito policial.

1. La policía preventiva estatal y municipal, en todos sus modalidades (policía de seguridad pública, granaderos, grupos especiales de asalto, policía de vigilancia, montada y de tránsito, entre otras);
2. Las policías preventivas federales (de caminos y puertos y, fiscal, entre otras);
3. Las policías judiciales (estatales y federal), y
4. Los cuerpos de seguridad privados.

En el ámbito ministerial.

El ministerio público en los ámbitos locales y federal..., los cuales comprenden:

- a) Un sistema de impartición de justicia eficaz (ministros, magistrados y jueces autónomos, independientes e imparciales);
- b) Un sistema de ejecución de penas más racional (que prevea a la prisión como una opción más, y que por tanto permita formular sustitutos a la misma);
- c).....

⁴² *Ibid.* p. 49

d).....

e) Un sistema de prevención del delito que abarque a las posibles víctimas y a los posibles participantes en actos delictivos”.⁴³

Más adelante se retomaran estos dos elementos centrales de la seguridad pública (procuración de justicia y policía) así como su concepción restringida en nuestro país.

⁴³ *Ibid*, pp. 50-51

2.4. EL AMBITO JURIDICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.

Antes de hacer alusión a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los que se encuentra la expresión "seguridad pública", resulta necesario destacar que dentro del mismo ordenamiento jurídico se encuentran expresados los conceptos de seguridad exterior e interior del Estado. Entendiéndose por seguridad exterior del Estado la garantía de cada país por conservar su integridad territorial y el ejercicio de sus derechos sobre la jurisdicción que lo comprende y diferencia en relación a los demás estados existentes en el ámbito internacional. Mientras que por seguridad interior del Estado se comprende "... la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades".⁴⁴ Dichas concepciones las encontramos enmarcadas en los artículos 20 y 89 constitucional.⁴⁵

Como puede apreciarse en las definiciones anteriores, los conceptos de seguridad interior y exterior involucran la idea de tranquilidad y paz pública, así como la defensa de la soberanía nacional frente cualquier embate de índole internacional a través de la intervención de las Fuerzas Armadas en dichos casos.

⁴⁴ *Ibid*, p. 46

⁴⁵ "ARTICULO 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:... IV. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir....En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación."

ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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".

Por su parte, los artículos constitucionales en los que se encuentra expresada la seguridad pública son los siguientes:

“ARTICULO 21. ... 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.” Ello indica que la obligación del Estado Mexicano de proporcionar este servicio se encuentra distribuido en ámbitos de acción, teniendo como referente la estructura federal de gobierno con la que cuenta nuestro país, es decir, que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen la encomiendas de coordinarse con objeto de fomentar y elevar la calidad, eficiencia, eficacia y oportunidad con la que el gobierno hace uso de sus recursos para brindar dicho servicio.

ARTICULO 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía y seguridad pública.” Esta declaración puede analizarse de dos maneras; la primera se refiere a la obligatoriedad expresa de que sean servidores públicos nacionales quienes presten éstos servicios, mientras que la segunda implícitamente reconoce la necesidad y conveniencia de que sean mexicanos quienes ofrezcan la garantía de seguridad (interior, exterior y pública) a los ciudadanos de nuestra Nación y a la Nación en sí ante cualquier circunstancia de riesgo. Automáticamente este artículo rechaza toda participación y/o intromisión

extranjera en asuntos netamente concernientes a las autoridades, funcionarios y servidores públicos mexicanos.

ARTICULO 115. ... III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

... h) seguridad pública y tránsito.....” Nuevamente se retoma la idea de que sean las tres instancias de gobierno quienes brinden este servicio público, por lo que este artículo concede y obliga a las autoridades municipales a proporcionar sin dilataciones el mismo.

ARTICULO 122. Base Quinta, inciso G) Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipios entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de.... y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.” Con este artículo se abre la posibilidad de la coordinación intergubernamental para la prestación del servicio de seguridad pública.

ARTICULO 123-B. XIII. Los militares, marinos y miembros de la seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes”. La flexibilidad jurídica y normativa interna de cada unidad de seguridad se hace realidad con esta cita. Ello implica el reconocimiento de que cada institución policial posee diferentes y específicos medios, mecanismos, requerimientos, fines, metas y tipos de organización para brindar un servicio de calidad.

En lo referente a las procuradurías los artículos son: 102, Apartado A que dice así: “La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El

Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; y el 119: "... Cada Estado y Distrito Federal están obligados a entregar sin demoras a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito...Para los mismo fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República".

Asimismo, los procedimientos penales, competencia del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, quedan comprendidos en los artículos 14,15,16, 19, 20 y 21.⁴⁶

Es menester realizar un análisis de lo que hasta este momento hemos mencionado.

Por una parte, el artículo 115 constitucional faculta al municipio, con el concurso de los Estados, tener a su cargo el servicio de la seguridad pública y tránsito de acuerdo a las leyes locales que lo regulan, sin embargo, la procuración de justicia no le queda facultada en su ley local, por lo que el Ministerio Público queda reservado constitucionalmente al orden estatal.

Por la otra, el artículo 102 muestra uno de los problemas fundamentales en el sistema de seguridad pública en nuestro país y en cuanto a la procuración de

⁴⁶ El Artículo 14 se refiere a que nadie puede ser privado de la vida, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido de tribunales... El Artículo 15 se refiere a que no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hallan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de que se alteren los derechos y garantías de esta constitución. El artículo 16 declara que nadie podrá ser molestado en su persona, familia o propiedad sino por mandamiento judicial; el individuo flagrante puede ser depuesto ante la autoridad competente por cualquier persona... Artículo 19: señala que ninguna detención judicial podrá exceder de 72 horas sin que se justifique con un auto de formal prisión; la tortura y el maltrato en los procesos judiciales y en los centros de readaptación social quedan estrictamente prohibidos. El artículo 20 declara que en todo proceso penal el inculcado puede tener libertad condicional bajo caución cuando el delito cometido no lo prohíba; queda prohibida la incomunicación, la obligación a declarar; la confesión ante cualquier persona ajena a un juez carecerá de todo valor probatorio... El artículo 21 señala que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; la persecución e investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará por una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

justicia se refiere, se faculta al Ejecutivo Federal para la designación del funcionario público encargado de encabezar las funciones de procuración e impartición de justicia, el Procurador General de la República, mismo que “ejerce constitucionalmente funciones de fiscalía general del Estado (ejercicio de la acción penal y la investigación de los delitos); de Consejería Jurídica del Gobierno y de Representación de la Federación en todos los juicios en los que ésta sea parte. Además, en términos reales algunas de sus funciones son también de Secretaría de Justicia; cabe subrayar que estas últimas no están cabalmente desarrolladas”.⁴⁷ Situación que orilla a pensar en otra deficiencia más del sistema de seguridad pública a saber: la concentración de funciones que en la Procuraduría General de la República quedan constitucionalmente facultadas, y que reflejan la dependencia del Poder Judicial, en relación al Poder Ejecutivo.

“Por lo que ve a las procuradurías generales de los estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace mención alguna sobre ellas, lo que implica, en los términos del artículo 124 que su regulación queda conferida íntegramente a los estados”.⁴⁸

Para interés del presente objeto de estudio, la acción de los órganos encargados de la seguridad pública en el municipio de Huixquilucan, Edo. de México, se fundamentan de la siguiente manera: por lo que corresponde al orden federal, la Constitución General de la República otorga al ayuntamiento facultades para prestar el servicio de seguridad pública a la población municipal con el fin inmediato de garantizar la protección a los derechos de los individuos que integran el territorio nacional. “Art. 115. Fracción II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

⁴⁷ González Ruíz., *Op. cit.*, p. 58

⁴⁸ *Ibid.*, p. 58

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;

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán 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

i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.⁴⁹

En el orden estatal se encuentra, primeramente, la Constitución Política del Estado libre y soberano de México la cual establece como base de la división territorial y de la organización del Estado al municipio libre, su poder público y las facultades y atribuciones de los miembros encargados de ejercer la administración pública municipal que lo integran, teniendo entre otras de sus comisiones

⁴⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 107-108

encargadas las que a seguridad pública se refiere. Como subsecuentes a este ordenamiento legal se encuentran: "la Ley de seguridad pública del Estado, la cual establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de seguridad pública del estado y los municipios, así como sus principales vínculos y actividades de coordinación; la Legislación penal y de orden civil, que regula las actividades de los particulares en la esfera de competencias del estado, o bien aquéllas que no estén reguladas por la legislación federal; la legislación que establece las normas para regular las funciones del ministerio público del estado y de la procuraduría de justicia estatal en sus funciones de policía judicial de la entidad; los programas y disposiciones administrativas del estado para atender a los municipios en caso de emergencia".⁵⁰

En el orden municipal: la Ley Orgánica Municipal (del Estado de México) establece los principios para la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública locales, otorgando garantías a la población así como atribuciones al ayuntamiento para proporcionar el servicio de seguridad pública en su territorio (Capítulo Tercero. Atribuciones de los ayuntamientos. Artículos 31 y 32); el Bando de policía y buen gobierno que sienta las bases para regular la actuación de las autoridades municipales en relación con la sociedad; las condiciones en que deberán desarrollarse las actividades de los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y las prevenciones, prohibiciones y sanciones correspondientes a los casos en que se infrinja lo establecido en el bando municipal; el Reglamento de seguridad pública que, como complemento del ordenamiento anterior, establece las garantías que otorga el ayuntamiento para regular el orden público y las actividades de la población; el Reglamento interior de la policía municipal, que

⁵⁰ Instituto Nacional de Administración Pública, *La seguridad pública municipal*, p.12

establece las atribuciones, divisiones y jerarquías del cuerpo de policía, así como los principios generales de operación y disciplina de sus miembros; y ,por último, las disposiciones administrativas para la organización del juzgado calificador y el centro de rehabilitación social que regulan ambos órganos auxiliares de la policía municipal.

A toda esta normatividad se ha de señalar que si tomamos en cuenta los aspectos por los cuales se ha sustentado la actividad policial en nuestro país dentro de su forma más pequeña de ejercicio del poder (el municipio), dichos principios normativos no sólo han permanecido fuera de la atención imprescindible para ir ajustándolos a la realidad cada vez más compleja y cambiante que se presenta en el territorio nacional, sino que también en ellos se han originado insuficiencias normativas que como resultado de las exigencias de seguridad pública por parte de la sociedad han desembocado en un incremento considerable de arbitrariedad, descoordinación e incluso incompetencia de la autoridad correspondiente de ejercer tal función.

Como resultado de ello y considerando que en México se encuentra una diversidad polarizada de desarrollo entre las cabeceras municipales *versus* localidades municipales, la diversificación de los marcos legales de la policía tanto a nivel federal, estatal y municipal se ha agudizado a tal grado que el desbordamiento de las funciones de policía en agravio de la ciudadanía ha sido una constante dentro el gobierno mexicano; el resultado: la desconfianza de la ciudadanía hacia sus policías por la deficiencia operativa que en una actuación "discrecional" y de corrupción de sus encargados se presenta sistemáticamente. Ante tal incongruencia en el ámbito policial, la presión ciudadana y el descontento generalizado sobre la actuación gubernamental en materia de seguridad han propiciado que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, decreta la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema

Nacional de Seguridad Pública⁵¹, que no es sino la institucionalización de la problemática de inseguridad general por la que atraviesa nuestro país. Dada su importancia para los fines de la presente investigación, a continuación presentamos una síntesis de la misma.

En su título primero y dentro de las disposiciones generales, esta ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstas en esta Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública enmarcados en el artículo 21 constitucional. Para ello las autoridades competentes desarrollarán políticas, programas y acciones que mediante la prevención, persecución y sanción de los infractores y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor coadyuven al fomento en la sociedad de valores culturales y cívicos e induzcan el respeto a la legalidad.

La función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban cumplir directa o indirectamente al objeto de esta ley, rigiéndose todos ellos por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial (comprendiendo entre ellos: un código de ética, reglas de ingreso, ascenso y descenso en las instituciones, al igual que una

⁵¹Secretaría de Gobernación. **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**. México, Diario Oficial de la Federación, pp. 22-29.

modernización tecnológica en la organización y administración de la seguridad pública) que inculquen dichos principios.

Por otra parte, el establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana en la planeación y supervisión de la seguridad pública en los términos que así lo señale esta ley y demás ordenamientos aplicables toma interés para el seguimiento y evaluación de las políticas que en la materia se desarrollen.

Asimismo, la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública al igual que su coordinación está a cargo de las siguientes instancias:

a) Un Consejo Nacional de Seguridad Pública. Instancia superior presidida por el Secretario de Gobernación e integrado por los gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y para dar seguimiento y continuidad al Programa Nacional de Seguridad Pública se crea la figura de un Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional, este último designado a propuesta del presidente de este Consejo. Se anexan a éste último las comisiones que sean necesarias para la participación de los municipios.

Entre las funciones que el Consejo desarrolla destacan:

1. La formulación de propuestas y políticas que en materia de seguridad pública coadyuve a la emisión de bases y reglas a niveles nacionales, regionales y locales para la realización de operativos conjuntos entre las tres instancias de gobierno.
2. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos que en materia de seguridad pública se encuentren urgentes.
3. Vincular los objetivos y tareas a cumplir del Sistema Nacional de Seguridad Pública con otras instancias o instituciones nacionales e internacionales que en el estudio de la seguridad pública se desenvuelvan.

4. Aprobar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública.

5. Coordinar el servicio a nivel nacional de apoyo a la carrera policial para el mejor funcionamiento y organización de las instituciones de seguridad pública con base en la formación de sus integrantes.

b) Consejos Locales y Regionales de Coordinación. Los primeros encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus respectivos ámbitos de gobierno, y los segundos, en el caso de los consejos estatales, los municipios podrán participar conforme a las características regionales y demográficas de la entidad federativa a la que pertenezcan. Sin que ello signifique una limitación para la participación municipal toda vez que ésta podrá darse mediante instancias intermunicipales en las diferentes entidades federativas, con apego a los ordenamientos estatales establecidos.

La organización de los consejos locales y las instancias regionales tendrá similitud con el Consejo Nacional de Seguridad Pública y a este último podrán proponer acuerdos, programas y convenios que en la materia sean necesarios para su mejor coordinación.

En cuanto al funcionamiento del Sistema Nacional, éste se desarrolla a través de los siguientes instrumentos, políticas y servicios de acción:

* Aquellas que están dirigidas a la formación de los miembros que conforman las instituciones encargadas de la seguridad pública con apego a los principios de eficiencia, legalidad, profesionalismo y honradez; la carrera policial constituye un instrumento básico para que de manera coordinada se busque y homologue la equivalencia mínima en procedimientos, contenidos de planes y programas decretados en la materia.

* La ley establece a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios la obligación de suministrar, intercambiar y sistematizar información de la materia, y para su manejo se instrumentan los siguientes registros:

1) Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública. Para identificar y localizar al servidor público mediante sus datos personales tales como: huellas digitales, fotografía, escolaridad, baja de servicios y adscripción laboral.

2) Registro Nacional de Armamento y Equipo, mediante el cual se controlan los vehículos así como armas y municiones que les hayan sido consignadas a los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

3) Una base de datos que permita analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de la seguridad pública desarrollada en el país con el fin de planear políticas públicas tendientes a la preservación del orden y paz públicos. Las estadísticas de seguridad pública que de dicha base de datos se desprendan contendrán cifras relevantes sobre los servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, ejecución de sentencias, entre otros.

4) Una base nacional de datos permanentemente actualizada que cuente con la información necesaria sobre personas probables responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados, incluyéndose recíprocamente las características criminales, medios y modos de operación de las mismas.

5) Un servicio nacional de atención a la población con el objetivo primordial de que se establezca una comunicación directa entre la comunidad y las instituciones encargadas de la seguridad pública.

En su título tercero, la ley prevé facultades al Consejo Nacional de Seguridad Pública para establecer mecanismos y procedimientos que estimulen la participación de la sociedad en:

-sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar el servicio;

- realizar labores de seguimiento;
- proponer reconocimientos por méritos o estímulos a los miembros de las instituciones policiales;
- realizar denuncias o quejas sobre irregularidades en la prestación del servicio, y auxiliar a las autoridades competentes cuando no se ponga en riesgo el desempeño de la función de seguridad pública. Para ello cada institución de seguridad pública contará con una entidad de consulta y participación ciudadana que materialice la comunicación gobierno-sociedad.

Por último, en su título cuarto la ley sienta las bases para la prestación de los servicios privados de seguridad.

Hasta aquí se han presentado de forma minuciosa los elementos más sobresalientes que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública contiene. A continuación presentamos algunas consideraciones y críticas que no deben soslayarse al respecto.

Primeramente, el análisis de esta ley nos obliga a retomar la importancia que adquiere la reforma hecha al artículo 21 constitucional, agregándose dos últimos párrafos que a la letra dicen:

“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 la 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”.

Con esta nueva disposición jurídica del máximo rango normativo se constituye un nuevo concepto de seguridad pública que se integra como parte del previsto en el artículo 115, fracción 3a, inciso h, y que como tal no es excluyente para el servicio

público municipal, sino por el contrario lo incorpora y asocia a todos los actos jurídicos que articulan el proceso integral de justicia. Además esta reforma constitucional responsabiliza a los tres órdenes de gobierno para que sin invadir esferas de competencia, ni realizar supletorias estrechen la coordinación. Es decir, no se reducen ni agregan atribuciones a cada uno de los órdenes de gobierno, tan sólo manda que se ejecuten con adecuada y oportuna coordinación la función de seguridad pública, ahora corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno.

A partir de las anotaciones anteriores la creación de esta ley secundaria basa sus consideraciones en el ámbito de las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública, constituyendo su principal objeto de estudio el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este sistema, originado en base al análisis en la descripción, evolución y estudio de la seguridad pública en México, constituye una herramienta institucional importante para la elaboración de propuestas concretas que permitan reajustar las relaciones intergubernamentales que en la materia se desenvuelven en el país, siendo el resultado más próximo de su organización y actuación el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

En segundo lugar y en cuanto a materia de coordinación se refiere, lo que la Ley propone es la creación de acuerdos, programas y convenios sobre seguridad pública entre los Consejos locales e instancias regionales y el Consejo Nacional del Sistema, sin embargo la ley es muy cuidadosa al especificar cuáles son las materias que justifican tales herramientas: los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, promoción y retiro de los miembros de las instituciones, sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas, la creación de la carrera policial con carácter permanente y obligatorio, entre otras.

En tercer lugar, los objetivos generales tanto de la Ley como del Sistema, con fines de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como

preservar las libertades, el orden y la paz públicos, han sido de antaño principios, necesidades y obligaciones propias del Estado. Sin embargo en el caso mexicano han pasado a conformar el elemento primordial de gobernabilidad y garantía básica de la vida social.

De igual forma los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez a los que ha de apegarse la actuación de los integrantes de las instituciones policiales del país, han sido requisitos o anhelos perseguidos por la comunidad desde tiempos inmemorables, el esfuerzo por alcanzarlos aún no ha fructificado, por el contrario, ante la falta de confianza producida por sus contrarios (impunidad, deficiencia, ineficacia, corrupción) los mexicanos parecemos encontrarnos en un estadio en donde el salvajismo y la brutalidad comienzan a ser las reglas de la supervivencia.

Finalmente, sólo queda resaltar un elemento de suma importancia para el restablecimiento del Estado de Derecho y preservación del Estado mismo, la sociedad. La Ley establece la participación de ésta en la planeación y supervisión de la seguridad pública a través de una entidad de consulta y participación de la comunidad, empero no precisa los mecanismos y/o procedimientos para materializar su integración al Sistema Nacional. Se deduce, por tanto, que la relación entre gobierno y sociedad presenta todavía deficiencias jurídico- políticas y culturales en su desarrollo.

Por otra parte, el Gobierno Mexicano ha promovido cambios circunstanciales en la Constitución y leyes secundarias que en materia de procuración, impartición de justicia y seguridad pública se refieren.

Resultado del intento por transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública es el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, el cual se fundamenta

primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (que señala como objetivos generales 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 no sólo emprender un esfuerzo en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

-crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

-contar con un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones estén por encima de toda sospecha.

-consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos”.⁵²); en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual faculta al Consejo Nacional de

⁵² Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, p.29

Seguridad Pública a formular propuestas de contenido para este Programa Nacional; prevé como objetivo central "la articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos".⁵³

Sin embargo, antes de enlistar las estrategias subsecuentes para la consecución de este objetivo, resulta necesario desarrollar y analizar el diagnóstico que la seguridad pública guarda en México actualmente.

⁵³ *Ibid.*

2.5. LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PUBLICO EN MEXICO.

Concebida como una necesidad fundamental para el desarrollo armónico y supervivencia próspera del individuo y del Estado mismo, la seguridad pública hoy en día, en nuestro país, ha pasado a formar parte de una de las demandas ciudadanas más apremiantes dentro de la agenda de gobierno. Todos los sectores sociales sin distinción ninguna, reclaman la intervención de las autoridades gubernamentales a fin de que su actuación modifique positivamente esta problemática.

Por agenda de gobierno debe entenderse "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar".⁵⁴ Por tanto, la agenda de gobierno no es sino el temario de los asuntos públicos que logran colocarse, ya sea por la obligatoriedad constitucional del Estado o por la incapacidad de resolución ante problemas originados por parte de los privados, dentro de los asuntos prioritarios del gobierno. Por consiguiente, la seguridad pública como obligación constitucional del Estado y como derecho al que todo ciudadano aspira ha de ser considerada como uno de los problemas más importantes que se originan y desarrollan dentro del sistema social mexicano.

Categorizada como un problema público en tanto su punto de localización no sólo queda circunscrito a la jurisdicción legítima de una autoridad gubernamental determinada (distinguiéndose como problema público dentro de una agenda sistémica), sino que su grado de complejidad se ha desarrollado a lo largo de todo el territorio nacional (volviéndose punto de solución de una agenda institucional ⁵⁵), afectándose en ambos casos la vida pública (entendida ésta como las

⁵⁴Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, p. 29

⁵⁵ *Ibid*, pp. 31-32

relaciones que se tejen entre Estado y sociedad en términos de representación, participación e igualdad pública y política), la seguridad pública es sin duda una problemática creciente y diferenciada que requiere de soluciones institucionales y formales por parte del gobierno mexicano. Soluciones que atendiendo a una conflictividad heterogénea y a contextos sociopolíticos y socioeconómicos diversificados, obligan la especialización y democratización del gobierno y la administración pública en su conjunto.

Democratización que caracterizada por las capacidades gubernamentales y administrativas para atender tan importante reclamo social, permita un desarrollo paulatino y de calidad de vida del ciudadano.

"Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contará con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social".⁵⁶

En resumen, el problema de la seguridad pública debe considerarse como un problema público en tanto que: el público que se ha visto dañado en el proceso y desarrollo de sus capacidades y potencialidades productivas (no sólo en la realización de sus labores cotidianas, sino también en la conservación de sus propiedades y de la vida misma) ha ido aumentando al grado de manifestarse en un malestar y descontento generalizado en todo los sectores que convergen en la sociedad civil; su punto de localización ha rebasado el ámbito territorial local para dar pausa a una problemática nacional; el orden y la paz públicos han sido amenazados y transgredidos por intereses que, si bien pueden ser producto de un proceso o etapa económica desfavorable al Estado y a los individuos, han rebasado el equilibrio de los excesos de la vida particular poniendo en cuestionamiento la capacidad gubernamental para dirimir los factores y

⁵⁶ *Ibid*, p. 51

consecuencias que intervienen en el desarrollo de la problemática pública. A los ojos de la comunidad, la acción para contrarrestar la inseguridad pública es competencia de la entidad gubernamental; finalmente, la vida, el desarrollo y la conservación del poder público estatal pueden ser también amenazados por intereses y fuerzas ajenas al modo de operar del mismo Estado.

Como se ha mencionado con anterioridad, seguridad es la capacidad del sujeto de sentirse seguro; seguro es: libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Este concepto sencillo muestra una gran verdad, los ciudadanos de un territorio determinado pueden sentirse libres del yugo del miedo cuando transitan libremente por las calles a toda hora del día o bien descansar confiados en la protección que el hogar les brinda. Esta necesidad, la más elemental de los seres humanos dado que entraña su sentido de supervivencia, surge en épocas remotas cuando en su origen este miedo a desaparecer por designios de la naturaleza, estableció las bases de la vida social (los hombres se unieron para el auxilio y el contrarresto de los desastres naturales); y, posteriormente en un proceso de maduración, esta unión de semejantes vuelta en sociedad se perfeccionó hasta desembocar en una violencia monopolizada legalmente por el Estado, (violencia que formalmente aplicada a través de reglas rigurosas dieron origen a la legalidad y legitimidad del poder político).

En la actualidad, la seguridad no es amenazada tan sólo por las grandes catástrofes naturales, el desarrollo de nuestra civilización ha contribuido a que sea la misma convivencia social el germen que crea un círculo vicioso en el que aparece como factor dominante la ineficiencia gubernamental. "Ésta es causada en un primer momento por aquellos que desafían el poder político instituido para mediar con la violencia; como resultado de la impunidad y ante la incapacidad gubernamental para acabar con el problema, la sociedad pierde la confianza y el respeto a la autoridad establecida. Así, cuando la delincuencia se generaliza pasa

de ser un elemento penal (privado) a un elemento público; y demuestra la falta de cumplimiento por parte del gobierno del pacto que da sustento a la vida en sociedad y al papel del estado que es asegurar la paz y la marcha de la sociedad con un mínimo de armonía. Por ello, cuando ésta que es la garantía básica de la vida social desaparece, entonces el estado se ve en apuros por legitimar su existencia".⁵⁷

En este contexto, la violencia creciente y el delito asociado a ésta en México han pasado a ser fenómenos cotidianos produciendo en la sociedad un sentimiento de inseguridad e impotencia.

Antes de señalar los factores que intervienen en su desarrollo, es menester mencionar y precisar algunos importantes indicadores cuantitativos e importantes que de igual forma intervienen en las políticas de seguridad pública que hasta el momento se han manejado en el país.

Según el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de Julio de 1996 (y en el cual se encuentra expuesto el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000), actualmente la población del Estado mexicano es de 92 millones de habitantes, de los cuales 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 más en áreas rurales, esta población dispone de 22.4 millones de vivienda, así como de 306 mil kilómetros de carreteras y caminos; (...) la actividad económica industrial, agrícola así como de servicio, minera, pecuaria y forestal se realiza en poco más de 2.5 millones de establecimientos; 193 mil escuelas, 10,120 bibliotecas, 14,920 unidades médicas y 1,246 centros deportivos aproximadamente; todas ellas son de igual forma instalaciones que requieren de seguridad.

⁵⁷ José A. García Contreras, "De la seguridad pública o porqué para el Príncipe vale más ser amado que temido, pero sin que el amor llegue al menosprecio", en *Prospectiva...*, p. 22

Sin embargo los recursos humanos y financieros con los que cuenta el Estado para brindarla son insuficientes ante el reto de salvaguardar la vida social, política y económica del país.

La cobertura institucional encargada de la seguridad pública en México es aproximadamente de 2,000, en su mayoría corporaciones policiales municipales y centros de reclusión.

El número de policías preventivas locales, por su parte, se estima en 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 alrededor de 7,000 agentes.

Por lo que corresponde a la prevención municipal y tomando en cuenta el número de municipios que existen en las 31 entidades federativas que conforman el territorio nacional (2,395 municipios), el diagnóstico de seguridad pública se torna preocupante: 335 municipios carecen del servicio, 749 más cuentan entre 1 y 10 elementos de seguridad, 77 municipios tienen entre 1,001 y 5,000 policías; y 10 municipios poseen una población policial entre 5,001 y 13,000 elementos. El resto cuenta con una fuerza entre 11 y 1,000 policías.

En resumen, 1990 municipios tienen de 0 a 100 agentes (82.53%) y 318 municipios (13.18%) están entre 101 a 1,000 policías, y en los 87 municipios restantes se concentra el 68.7% de la fuerza pública disponible del país.

A nivel estatal, la mayor participación policial se encuentra concentrada en el Distrito Federal, en el Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz.

Se suman a esta cantidad insuficiente de recursos humanos en las instituciones policiales del país:

- las deficiencias y diferencias que en las política, objetivos y estrategias de las policías judiciales y de seguridad pública se desarrollan.

- el aumento constante de la corrupción, impunidad e ineficiencia de los funcionarios públicos, lo que recíprocamente conduce a la falta de credibilidad y legitimidad en las instituciones.
- la sofisticación estructural y de equipamientos con que cuenta la delincuencia y el crimen organizado.
- la baja inversión que se destina para la prestación del servicio. "Durante el sexenio de 1989-1994 en infraestructura policial preventiva, sin considerar a la policía judicial, se aportó \$1.00 anual por habitante, que en proporción al Producto Interno Bruto del país de ese período representa el .008%. Cifra que indica la baja participación presupuestaria que a esta materia concede el Estado y, por extensión, el bajo grado de interés que éste concede a dicho asunto. Considerando lo anterior es posible afirmar que con tan escasos recursos la calidad, eficiencia, eficacia, oportunidad y cantidad en la prestación del servicio de seguridad pública se ve limitada considerablemente.

En este mismo período la inversión pública en infraestructura de seguridad pública fue de \$509,858 en capacitación, armamento, equipo antimotín, laboratorios, vehículos, radiocomunicación, entre otros; de los cuales la Federación aportó \$282,048 (55.32%) y las entidades federativas \$227,810 (44.68%).

Por su parte, la incidencia delictiva se incrementó durante el período de 1980-1994 en 102% en el fuero común y en 286% en el fuero federal, entre los que sobresalen el robo, fraude, daño en propiedad ajena, homicidio, secuestro, violación, delitos contra la salud, uso de armas prohibidas, asalto, etc.

Durante el período de 1990-1994, el número de presuntos delincuentes fue aproximadamente de 776,058 de los cuales 653,252 fueron sentenciados durante el citado período, lo que arroja una cifra del 17% de casos no comprobados o resueltos. (Anexo1)

Para el caso particular el Estado de México, según el cuaderno de estadísticas judiciales (INEGI; 1995) esta entidad federativa se encuentra dentro de las diez primeras a nivel nacional con mayor incidencia delictiva, que ha mantenido la constante en delitos del fuero común (robos, lesiones, homicidios), ocupando el segundo lugar con 54,856 presuntos delincuentes, de los cuales han sido sentenciados 50,571, lo que arroja una cifra de 8% de casos no comprobados. Cabe aclarar que las estadísticas aquí presentadas son exclusivamente de aquellos delitos de los que han tenido conocimiento las instancias gubernamentales; quedando fuera de reporte estadístico el gran número de delitos cometidos sin presentación de demanda y denuncia formal ante los ministerios públicos. (Anexo 1)

Sin embargo hay que subrayar que el número de delincuentes no refleja la cantidad de ilícitos debido a que éstos actúan en la gestación de uno o más de ellos, lo cual disminuye la cantidad de delincuentes en proporción al registro de ilícitos. El grueso de las consignaciones en el fuero común corresponde a la comisión de un solo delito, 76.42%, los registros que involucran a dos ilícitos responden al 17.83%. Para el fuero federal, los porcentajes manifiestan el siguiente comportamiento: 90.12% para las consignaciones de un ilícito, y 7.70% para las consignaciones por dos ilícitos”.⁵⁸

Por otro lado cabe destacar que otra modalidad con la que se enfrentan las instituciones policiales es la llamada “delincuencia organizada”. Caracterizada porque sus operativos obedecen a previsiones meditadas y calculadas, cuya ejecución no tiene límites fronterizos, pero sí efectos para las comunidades y gobiernos locales, “durante 1994 se estima que el narcotráfico que opera en nuestro país alcanzó ingresos alrededor de \$30,000 millones de dólares, cifra que

⁵⁸ Secretaría de Gobernación., Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000,pp. 7-10,13

acompañada por la cantidad aproximada de 600,000 kg. de cocaína representa el poder de corrupción del narcotráfico (260,500 millones de dólares son pagados para asegurar el tráfico de drogas).⁵⁹

De igual manera forman parte del crimen organizado los secuestros y asaltos bancarios.

- la ausencia de una carrera policial y ministerial. Sin duda un factor de suma importancia para el desarrollo eficiente y eficaz del servidor público encargado de brindar seguridad, lo conforman la formación y capacitación de los aspirantes a las corporaciones policiales.

“En los últimos diez años la Procuraduría General de la República ha capacitado a 12,891 agentes y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por su parte, en los siete años anteriores ha formado 32,892 elementos, dando como total 45,693 personas aprobadas de ambos cursos. Sin embargo ambas instituciones cuentan actualmente sólo con 7,000 policías judiciales y 3,000 agentes del ministerio público”.⁶⁰

La interrogante que se presenta al respecto es ¿dónde está todo este personal “capacitado” si vemos que en todo el territorio nacional la violencia y la delincuencia no cesan, como tampoco la violación a los derechos humanos, la corrupción y la impunidad?. Respuestas a este cuestionamiento podrían ser:

a) debido a la baja percepción salarial o desequilibrada que se desarrolla en los servicios policiales del país, los elementos que integran las corporaciones deciden prestar sus servicios a la delincuencia organizada,

b) o bien se olvidan de toda la doctrina ética otorgada por las academias encargadas de su formación para seguir desarrollando el oficio de la corrupción.

⁵⁹ González Ruíz, *Seguridad Pública en México*....., pp. 73-74

⁶⁰ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública*.....p. 23

c) son cesados o destituidos de sus funciones arbitrariamente o conforme al cambio de administración que llega a la cúpula de poder, pudiendo significar ello un desperdicio de los recursos en el esfuerzo de capacitar y preparar a los elementos policiacos y/o una discontinuidad en los planes, programas y acciones que parcialmente o “totalmente” hubieran resultado eficaces.

d) su servicio obedece a objetivos con plazos muy cortos (denominados “operativos de emergencia”), los cuales no cuentan con un estudio previo lo suficientemente informado para posibilitar que su implementación tenga un mínimo de éxito.

Otro de los factores que limitan el logro de los objetivos que éstos persiguen (abatir la delincuencia y reducir a un mínimo considerable las incidencias delictivas) es el bajo nivel educativo con el que ingresan los aspirantes a las instituciones policiales, un ejemplo claro de ello lo constituyen las siguientes cifras estadísticas: “223,533 (55.6%) se encuentra en un rango escolar sin instrucción, primaria incompleta o en el mejor de los casos nivel básico educativo terminado; de ellos, 99,450 (24.7%) tiene secundaria y alguno de ellos incompleta, 55,342 (13.7%) con preparatoria completa o incompleta, más aquellos con normal completa o incompleta 788 (0.19%), y “otros tipos de escolaridad” 23,618”.⁶¹

-la ausencia de un ministerio público autónomo. Si bien una concepción integral de seguridad pública debe comprender el análisis de los sistemas judiciales del país, una de las problemáticas principales a las que se enfrenta el Poder Judicial en México es la referente a la subordinación orgánica y funcional del Procurador General de la República, y en consecuencia del Ministerio Público, hacia el Poder Ejecutivo. El Ministerio Público no se constituye, por tanto, en un órgano independiente, ni en una institución investigadora verdaderamente técnica y

⁶¹ *Ibid.*

profesional; su margen de maniobra es escaso y su imparcialidad en la aplicación de la ley, restringida.

Por otra parte, existe el problema de la ausencia de una regulación detallada y precisa de los procedimientos y etapas que integran la formación de los aspirantes a la Policía Judicial Federal; aunque se establecen normas precisas para la selección en el ingreso o reingreso a dicha corporación, se repite el esquema de centralización y discrecionalidad de competencias por parte de órganos o funcionarios que conocen de la carrera, impidiéndose con ello la libre selección y promoción del personal encargado de la seguridad pública en su ámbito ministerial.

- la pluralidad política y sus efectos en el control del servicio de seguridad pública, en tanto que la diversidad de opiniones y propuestas de mejoramiento en la prestación del servicio no sólo se encuentran desorganizadas sino que son caldo de cultivo para debates interminables y disensos innumerables que aplazan y retardan las acciones urgentes y concretas que esta problemática reclama.

Así, la apertura política y económica que a últimos años se ha desarrollado en el país ha traído consigo efectos que si bien podrían parecer un avance de democratización de la sociedad, también podrían significar una disyuntiva en el control de la seguridad pública nacional toda vez que en esta apertura se han conformado a la par intereses políticos heterogéneos y obstáculos que impiden la ejecución de estrategias homogéneas sobre la materia.

-exceso de cuerpos policiales. Se ha mencionado con anterioridad la insuficiente cantidad de recursos humanos con los que dispone el Estado para cumplir con su obligación de brindar seguridad a sus integrantes dentro de sus tres órdenes de gobierno, el problema se agrava al considerar que una parte importante de estos elementos se encuentran concentrados en los cuerpos de policía más importantes a nivel federal:

“a) Policía Judicial Federal (única prevista constitucionalmente)

b) Policía Federal de Caminos

c) Policía Fiscal Federal

d) Inspectores de migración

e) Policía Forestal

f) Policía Aduanal

g) De otras agencias que llaman inspectores, pero que realizan verdaderas funciones de policías; es el caso, por ejemplo, del Servicio de Sanidad Animal, dejando a nivel estatal y municipal:

a) 32 cuerpos de policía estatal;

b) 32 cuerpos de seguridad pública estatal, y

c) miles de cuerpos de policías municipales, a lo largo de todo el país”.⁶²

Este panorama general, aunado a la falta de una legislación homogénea en la organización, actuación, carrera y armamento de las corporaciones policiales, ha contribuido, desafortunadamente, al desarrollo de conflictos (enfrentamientos armados) entre los propios cuerpos de seguridad, y recíprocamente al deterioro de los principios de legalidad y legitimidad del Estado de Derecho.

En consecuencia, no sólo resulta necesario hacer una redistribución de recursos humanos en las corporaciones del sistema de seguridad pública del país, sino también perfeccionar la formación de profesionales en el servicio, profesionales que respondan a lo que el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, ha denominado “ética de responsabilidad política”, comprendiendo en ésta la defensa invariable del orden jurídico y respeto a las instituciones del Estado.

-falta de normatividad coherente y uniforme.

⁶² González Ruiz, *Op. cit.*, pp. 89-90

Uno de los aspectos fundamentales para la consecución de los objetivos de la seguridad pública, lo constituye la revisión de la normatividad jurídica relativa a la prestación del servicio policial. Como se ha mencionado, una de las manifestaciones más predominantes en las instituciones policiales es la referente a la práctica de discrecionalidad que algunos de sus integrantes efectúan. “Los aspectos normativos mínimos que habían sustentado la actividad policial, tales como sus leyes orgánicas y reglamentos, no sólo permanecieron fuera de la atención para ir ajustándolos a la cambiante realidad, sino que en virtud de la complejidad social cuyas exigencias de seguridad se han intensificado y diversificado, se crearon vacíos normativos que incrementaron la arbitrariedad, la descoordinación y, en suma, la incompetencia”.⁶³

No puede ser posible pensar en la creación, sin fundamento legal, de nuevos órganos policiales para el buen funcionamiento de cada una de las dependencias encargadas de la administración pública federal, y sin embargo existe una desarticulación de acciones en la actuación de los cuerpos de seguridad, lo que ha originado no sólo el desarrollo de conflictos entre corporaciones, sino también la falta de homogeneidad en los criterios de selección, formación, capacitación, control y evaluación de los órganos encargados del sistema de seguridad pública y procuración de justicia.

Esta diversidad legislativa que se ha sustentado a través de acciones aisladas y coyunturales ha dado como resultado la ineficiencia e ineficacia en el servicio. La sociedad desconfía de las instituciones en la materia no sólo por ser un germen de corrupción, impunidad y burocratismo sino también por constituir una fuente de conveniencias políticas que ponen en riesgo la vigencia de la ley.

⁶³ Secretaría de Gobernación, *Justicia y seguridad*, p. 57

-El crecimiento en ocasiones anticonstitucional de los servicios particulares de seguridad "se ha agudizado en la medida en que la intervención, asesoría y oferta de servicios de vigilancia, protección, equipo y sistemas para la seguridad patrimonial y personal han elevado su participación en el rubro de servicios y comercio.

Uno de sus efectos es la incertidumbre sobre el número de personas y empresas dedicadas a la vigilancia, protección, transporte de valores y custodios de personas particulares. Igualmente se duda de la capacitación, cantidad, ética y honorabilidad de buen número del personal patronal y operativo.

Se estima que existe un importante número de empresas sin autorización ni registro que funcionan en el Distrito Federal y en el interior del país. De aquí la necesidad de su regulación legal".⁶⁴

-La ausencia de estatutos claros y precisos que organicen y materialicen la participación de la ciudadanía en el sistema de seguridad pública.

Aún cuando se ha promovido la creación de los Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana como órganos de colaboración social tendientes a apoyar las diferentes funciones gubernamentales que en la materia se desarrollen, no se ha logrado obtener mejores resultados en el combate a la delincuencia. Las razones: pese a que actualmente 16 estados cuentan con una ley de seguridad pública y 5 más con una ley orgánica en la materia, sus Consejos no han podido definir claramente su campo de acción; por otro lado, 21 entidades federativas (hasta 1995) tienen instalados órganos parecidos a los consejos de coordinación que prevé la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin

⁶⁴ Secretaría de Gobernación., Programa Nacionalp.28

embargo la difusión de sus actividades, proyectos y programas tiene muy poca penetración en la sociedad.

De esta manera, impulsar la participación de la comunidad y la consulta de las autoridades hacia la misma, precisando, recíprocamente, sus competencias son tareas impostergables del Consejo Nacional de Seguridad Pública si consideramos que la cooperación en las relaciones gobierno-sociedad asumen un papel muy importante para la prevención y sanción de actos delictivos en el territorio nacional.

Aunado a todo ello, existen otros factores que intervienen en el agravamiento de la inseguridad pública en el país:

-Socio-económicos.

En México un problema que se desarrolla paralelamente con la delincuencia lo constituye la celeridad del crecimiento poblacional, cada vez es más notorio encontrar niños abandonados y arrojados a la violencia. Una gran proporción en la estructura piramidal de edad la conforman los jóvenes y cuya característica principal es la de ser personalidades aún en formación. La fragmentación del seno familiar (causada entre otros motivos por la falta de comunicación y alejamiento de valores éticos, morales y afectivos) ocupa un importante papel por desarrollar dentro de la sociedad estructuras emocionales suficientemente fuertes para enfrentar cada una de las tensiones que se generan en el medio ambiente social. Aspectos fundamentales como son vivienda, salud, alimentación, empleo, ecología, calidad de vida, educación, servicios urbanos, etc., pueden significar variantes económicas y sociales importantes que incidan de manera directa en las estructuras y dinámicas organizacionales del país. Al no satisfacerse una de éstas, el delincuente encuentra la justificación de sus actos.

También es preciso considerar que el desequilibrio marcado entre la marginación y la opulencia en el que la competitividad y el individualismo adquieren matices de

gran intensidad en todo el espectro social, debe ser superado -propiciando un desarrollo más equitativo en todos los aspectos del desarrollo social- para reconstruir una “nueva” conciencia de solidaridad, tolerancia, legalidad y orden en el territorio nacional.

Por otro lado la política económica aplicada durante los últimos años ha dejado una serie de problemas al país, lo que ha llevado a un profundo deterioro social que puede observarse en diferentes expresiones: pauperización masiva de la sociedad, desempleo, economía informal, violencia y delincuencia organizada, etc., todos ellos generando angustia y confusión en la comunidad.

El problema de la seguridad pública es sin embargo un espectro de mayor profundidad que la falta de oportunidades de empleo originada por una economía endeble sujeta a procesos de crisis recurrentes.

-El factor cultural.

De igual forma cobra importancia para la expresión delictiva. No sólo nos referimos al grado tan bajo de escolaridad que registra la población (siendo un elemento importante al constituir el principal promotor de la ausencia de una cultura político-jurídica que incremente tanto las nociones como las prácticas de una convivencia social armónica alejada de la violencia), sino también al germen de la corrupción que como práctica reproductiva en las relaciones de autoridad-ciudadano viene a la par. El resultado: la impunidad y la corrupción con el subsecuente deterioro del Estado de derecho.

En este contexto, el problema de la seguridad pública no se resolverá tan sólo con la creación de nuevos empleos o mejores ingresos, es necesario reconocer que en México se esta frente a un problema asociado a la forma de entender y hacer valer la ley y el orden, es decir, se requiere retomar valores cívicos y éticos que permitan gozar de una mejor integración y convivencia social.

El papel de las autoridades estará definido por las políticas y recursos suficientes que se apliquen para proyectar en la sociedad disciplinas sociales propositivas, valores e individuos cuyas conductas se consideren válidas, respetables y dignas de ser seguidas por el ciudadano.

En síntesis, el clima de inseguridad pública que el Estado mexicano presenta es, sin duda, el problema más grave que ha puesto en alerta a todos los sectores de la sociedad. Los altos índices delictivos se presentan con un elevado grado de violencia, lo que pone en riesgo la vida e integridad de los ciudadanos. Las medidas y acciones gubernamentales que se han puesto en marcha para contrarrestar el fenómeno se han visto sistemáticamente rebasadas, las incapacidades e insuficiencias financieras y operativas se reflejan en dos vertientes: la primera se refiere al distanciamiento de los principios rectores de observancia y respeto de la ley por parte de los elementos policiales y los ciudadanos en el descrédito de las instituciones de seguridad pública, en tanto que la eficiencia, eficacia y calidad en la prestación del servicio se ha empapado de intereses y prácticas de corrupción e impunidad; la segunda a las limitaciones de carácter presupuestario que agudiza la problemática en tanto que el número de efectivos policiales es insuficiente ante la gran explosión demográfica y el incremento de las prácticas delictivas por parte del crimen organizado, sin dejar de lado el deficiente e insuficiente equipamiento que se les proporciona para cumplir con su labor y la baja percepción salarial de que son objeto, siendo este último elemento un factor que incrementa las prácticas de corrupción.

Por otro lado, la actual crisis económica, resultado de alteraciones en las economías y finanzas internacionales así como a una serie de políticas nacionales poco eficaces, han creado una situación favorable a los fenómenos de desempleo, falta de oportunidades, bajos niveles de vida y una concentración absurda de la riqueza nacional aquí generada. Estos factores se han

concatenado hasta parecer legitimar y justificar la delincuencia y corrupción generalizadas.⁷ Sin embargo debe advertirse que el Estado mexicano es un Estado de Derecho (con arreglo a normas jurídicas) y por tanto debe actuar como tal. No es posible aceptar que consideraciones de pobreza extrema e incapacidades gubernamentales desemboquen en una alteración del orden y la paz públicos que ponen en peligro no sólo el patrimonio de los ciudadanos sino hasta su propia vida. Tales han sido las últimas manifestaciones que guarda el diagnóstico de la seguridad pública recientemente en el país: la delincuencia se ha convertido en un negocio frecuentemente solapado por las mismas autoridades (policía, Ministerio Público, jueces corruptos) a quienes se les ha confiado el sistema de procuración e impartición de justicia y el de seguridad pública en su conjunto; los secuestros son los indicadores más frecuentes que denotan el riesgo característico de nuestra cotidianidad; el ánimo de la venganza ha pasado a formar parte de una patología social en donde crece, en el ánimo colectivo, la tentación de responder con violencia a la impunidad, a la impotencia, a la prepotencia de los delincuentes, al agravio de la sociedad en su conjunto. Si bien es cierto que uno de los factores que comúnmente inciden en el retrato patético del delincuente es el resquebrajamiento y violencia intrafamiliar (padres ausentes o agresores), severos desarreglos en la delincuencia también son producidos por la escasez de valores éticos e individuales, ciudadanos y colectivos. Los medios de comunicación y la educación escolar mínima son imperativos necesarios de reforzar para expresar cercanía, afecto, solidaridad y respeto a las leyes y a los demás, a su patrimonio y a la vida misma.

⁷ Asimismo, en los renglones de formación y capacitación de los cuerpos policiales la instrucción en materia de ética y honestidad parece no haber obtenido en la práctica los resultados esperados en teoría. Es difícil considerar la extorsión y las corruptelas como indicadores de mejoras.

Los sistemas de procuración e impartición de justicia, así como los de prestación del servicio de seguridad pública deben redoblar esfuerzos para poder recobrar tanto la credibilidad ciudadana de sus instituciones y miembros como para abatir los altos índices de delincuencia registrada en nuestra nación.

Por lo que respecta al papel de las autoridades ante el desafío que su obligación constitucional les confiere (dotar a la ciudadanía de un orden y paz público permanentes y fundamentados en la ley), la situación no deja de ser preocupante: no sólo se desarrolla un sentido de incertidumbre ciudadana con respecto a su responsabilidad, eficiencia y eficacia pública (gubernamental), sino también es evidente una disyuntiva en la aplicación de las políticas referentes al tema; la toma de decisiones y soluciones han pasado a formar parte de una lucha partidista y aislada de los gobiernos federal, estatal y municipal; las medidas con que se llevan a cabo los operativos preventivos y de detención son muestra de una parcialidad política y administrativa a la que requiere y exige la coordinación de los esfuerzos y funciones públicas.

En tanto la aplicación de las soluciones a la problemática de seguridad no estén sustentadas con parcialidad jurídica, política y administrativa, la crisis de seguridad pública no reencauzará su rumbo en pro del bienestar social y del país en su conjunto.

Hasta este momento nos hemos abocado al análisis de algunos de los factores que intervienen en el desajuste que presenta el sistema de seguridad e impartición de justicia, con base en ello el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000^{*} enuncia una serie de estrategias y objetivos específicos para la transformación, modernización y actualización de las instituciones y normas encargadas de la política nacional en la materia, siendo las siguientes:

1. Estrategias generales:

1.1. Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional que entienda a la seguridad pública como función del Estado, cuyos propósitos recoge el objetivo general de este programa.

^{*} Anexo I.

1.2. Concebir este Programa y los fines generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del federalismo y la reforma política del Estado mexicano.

1.3. Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia para combatir las causas que generan la comisión de delitos.

1.4. Determinar políticas, programas locales y regionales que mediante la coordinación entre los tres órganos de gobierno puedan establecer nuevas relaciones en la sociedad fomentándose valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de las acciones emprendidas.

1.5. Vigilar que la actuación de las instituciones se rija con apego al derecho y en términos de eficiencia, profesionalismo y honradez.

2. Objetivos, estrategias y líneas de acción:

2.1. Marco Jurídico.

Se busca la aplicación en forma estricta de los principios establecidos por la reforma al artículo 21 constitucional y su ley reglamentaria como instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir conductas antisociales y combatir la comisión de delitos e infracciones. Se plantea analogar las disposiciones legales federales y locales para la creación de un moderno marco jurídico en el contexto del federalismo; un estudio de reformas a los ordenamientos jurídicos que busquen uniformar criterios, métodos y tratamientos en materia de leyes penales, procedimientos y ejecución de sentencias, readaptación social; la creación de un centro de estudios y análisis de la problemática de la seguridad pública que asista y asesore jurídicamente a las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la

autoridad e instituciones que la integran con el fin de fundamentar políticas y acciones para el combate a la delincuencia; la creación de una publicación periódica especializada que denote los avances en la materia al igual que inducir su investigación académica.

2.2. Cobertura policial.

Se pretende establecer índices de cobertura policial para racionalizar la planeación y operación de las instituciones policiales preventivas del país, lo cual implica: fijar criterios generales para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de gobierno federal, estatal y municipal, la suficiencia de recursos presupuestales de cada entidad o problemática regional; promover que la Conferencia de Participación Municipal del Sistema Nacional de Seguridad Pública diseñe y desarrolle programas de mejoramiento de la seguridad pública municipal y la profesionalización de sus servidores públicos de tal manera que la infraestructura (equipamiento e instalaciones) con la que cuenten sea también una herramienta modernizada para la ejecución de sus funciones.

2.3. Infraestructura para la seguridad pública.

Se busca fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y equipamiento requerido por las instituciones de seguridad pública, estableciéndose para ello criterios y alternativas de financiamiento conjunto con la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, que permitan apoyar el gasto destinado al servicio. La aplicación del presupuesto federal se determinará mediante la elaboración de un programa de inversión prioritaria que enfatice las zonas que se consideren de alto riesgo delictivo.

2.4. Incidencia delictiva.

Se propone abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas punibles, a partir del estudio de causas y efectos, tipos, frecuencia y ubicación del fenómeno delictivo, enfatizando la lucha contra el crimen organizado.

La estrategia es mediante la ampliación de la cobertura policial preventiva con mejoras en la capacitación, adiestramiento y desempeño y profesionalización de las acciones de procuración de justicia, mejorando la información en esta última para contar con programas específicos contra la criminalidad violenta y en particular la relativa a secuestros, asaltos y robo de vehículos.

2.5. Condiciones y riesgos laborales.

Se pretende elevar y dignificar la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las instituciones policiales mediante la implantación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y prestaciones sociales acordes al grado de riesgo de la tarea de los policías.

Se consideran puntos importantes para su aplicación: los criterios que precisen los procedimientos y reglas de ingreso, servicio, permanencia, promoción y retiro de los elementos policiales; la regulación de la conducta policial, señalando los estímulos, condecoraciones, recompensas, reconocimientos y sanciones de acorde a la eficacia, número de años y eficiencia en el servicio; la institucionalización del servicio civil de carrera policial; y el diseño de otras normas análogas que favorezcan la profesionalización de las actividades policiales en todos sus tipos y funciones.

2.6. Capacitación.

En ella se pretende instrumentar la carrera policial obligatoria y permanente, a través del Servicio Nacional de Apoyo para la formación de los integrantes policiales, a fin de que se desempeñen con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública como el instrumento que diseñe y desarrolle los planes y programas de estudio para la formación y carrera civil de los miembros de las instituciones policiales; el apoyo al Instituto Nacional de Ciencias Penales para la capacitación y especialización del Ministerio Público Federal y los servicios periciales; la creación de un instituto de formación del personal al servicio del sistema penitenciario y de tratamiento a menores infractores; la aplicación de un programa de investigaciones interdisciplinarias para la evaluación del trabajo profesionalizado de los miembros de las instituciones de seguridad pública; la promoción de esquemas normativos que permitan crear nuevos y mejores mecanismos de formación y profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales, son algunas líneas de acción que a corto y mediano plazo, o de ejecución permanente, se buscan lograr con la modernización integral del sistema de seguridad pública en el país.

2.7. Ministerio Público y Policía Judicial.

Se propone profesionalizar el Ministerio Público, la policía judicial y los servicios periciales; modernizar los métodos y sistemas de investigación de los actos delictivos con el propósito de elevar los niveles de eficiencia en la procuración de justicia en el país.

Las líneas de acción a seguir son: promover reformas constitucionales a fin de otorgar la atribución de autonomía técnica a la institución del Ministerio Público y la defensa jurisdiccional contra el no ejercicio y desistimiento de la acción penal; fortalecer operativos de intercepción en terminales aéreas y marítimas con el propósito de combatir la delincuencia organizada; impulsar a través de la especialización en la persecución de los delitos, la simplificación de la averiguación previa; promover el cambio de información y cooperación de la Federación, entidades federativas y municipios en materia de procuración de

justicia; diseñar y operar bancos de datos que permitan obtener información sobre identidades, huellas dactilares, características antropométricas, estadísticas judiciales y de crimen organizado, entre otros.

2.8. Administración de Justicia.*

En ella se propone establecer vínculos de comunicación y cooperación permanente entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Poder Judicial, tanto federal como de las entidades federativas para promover lazos de acción y programas de la administración de justicia y seguridad pública.

La inducción a reformas constitucionales y leyes locales para el establecimiento de penas sustitutivas de la prisión y para la incorporación de Consejos de la Judicatura, en el poder judicial local donde no exista; al igual que la homologación de tipicidad, sanciones y figuras procesales en los códigos penales (de fuero federal y común) y de bandos de policía y buen gobierno (a fin de analizar tipos de conductas infractoras, sanciones, competencias de autoridades), y la posible incorporación de sanciones administrativas sustitutivas de los arrestos son consideradas como medidas específicas posibles de materializarse para que el sistema de procuración e impartición de justicia renueve sus miembros, métodos, mecanismos de acción e infraestructura con las que se han venido desarrollando.

2.9. Servicios privados de seguridad.

* La administración de justicia debe comprenderse como una parte fundamental del sistema jurídico del Estado. Su significado es diverso "en un primer sentido se utiliza como sinónimo de la función jurisdiccional. A través de ella se va a intentar dar solución a los conflictos de relevancia jurídica, mediante la interpretación y aplicación de los criterios y las pautas contenidas en las leyes y demás disposiciones generales". Ovalle, Favela., **Temas y problemas de la administración de justicia en México**, p. 7 Es decir, lo que interesa a las partes en conflicto es el sentido concreto de la sentencia, el acto específico por medio del cual la administración de justicia a través de sus órganos, dispone la solución de un determinado litigio. En un segundo significado la administración de justicia comprende el gobierno y la administración de los tribunales. "... aspectos como la integración y la competencia de aquellos, los sistemas de designación de los jueces y magistrados, su estabilidad y retiro del cargo; la coherencia o no de las normas orgánicas tanto entre ellas mismas como con relación a otras disposiciones jurídicas, en especial con la Constitución. etc" *Ibid.*; son temas y problemas que pueden ser abordados en este sentido.

Ampliar el servicio policial preventivo a través de la regulación debida de los servicios privados de seguridad, estableciendo las tareas, propósitos, normas y objetivos acordes a la seguridad pública. Son medidas a seguir para su operación: la elevación del nivel de vida de sus miembros en términos de condiciones laborales favorables (determinación de derechos y obligaciones, considerando la equivalencia salarial, estímulos y prestaciones sociales); el establecimiento de lineamientos para que los particulares aporten información que requiera el Subsistema Nacional de Información y para determinar las actividades de auxilio obligado a la comunidad; promover entre los tres órdenes de gobierno convenios que induzcan a la uniformidad de las normas legales sobre los requisitos de ingreso, promoción, formación policial, intercambio de información y supervisión permanente de los servicios privados de seguridad.

2.10. Participación ciudadana.

Se busca alcanzar una nueva cultura de corresponsabilidad en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del Sistema Nacional y la ciudadanía con el propósito de que mediante la participación activa, sistemática y continua de ésta se diseñen y promuevan programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos e instituciones encargadas del servicio.

La elaboración del **Programa de Prevención del Delito** será de alcance nacional y regional y contendrá diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción en materias como: criminología, ámbito educativo, conductas infractoras de menores, asistencia social y tutelar a niños de la calle, cultura, deporte y recreación, comunicación social, y plazos de ejecución, entre otras. El apoyo que se brinde por los consejos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la constitución y funcionamiento de los comités de consulta y participación de la

comunidad será elemento fundamental para la implantación de canales de comunicación confiables entre autoridades y sociedad.

De igual forma se pretende emprender una campaña de orientación y difusión sobre los objetivos, estrategias y acciones que desplieguen las instancias de coordinación e instituciones de seguridad pública; impulsar campañas de comunicación social que orienten a la población en materia de medidas preventivas y difundan sus derechos como víctimas del delito; incentivar la participación de las organizaciones sociales, privadas y públicas de cada entidad federativa y de los municipios en la materia; diseñar y promover la operatividad de un sistema de seguimiento y evaluación de la participación comunitaria que permita adecuar políticas y acciones.

3) Ejecución y evaluación.

Como política pública, las políticas, estrategias y acciones enlistadas con anterioridad observan un método de seguimiento y evaluación permanente con el fin de verificar su cumplimiento y/o detectar posibles desvíos o insuficiencias en su aplicación, procurando su enmienda o reencauce programático.

La parte primordial del procedimiento evaluatorio exige que el Consejo de Coordinación en el país elabore anualmente un cronograma de actividades y responsabilidades asignadas, tomando en consideración funciones, competencias y nivel de jerarquía de las autoridades públicas en su ámbito, al igual que el papel correspondiente a la participación ciudadana.

Conocido y sancionado cada ejercicio evaluatorio por los consejos de coordinación municipales o delegacionales, deberán hacerlos llegar al consejo de la entidad federativa para que éste lo resuma en comentarios y opiniones que devengan en resoluciones de observancia general. De esta manera será el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública que con base a la información proporcionada por cada entidad federativa podrá determinar nuevas

políticas que reorienten los objetivos y estrategias planteadas en este programa hacia escenarios vigentes de la problemática delictiva y criminal que se desenvuelve en el país.

La colaboración institucional e intergubernamental que plasma este programa contempla en la acción coordinada entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la columna vertebral de una política actualizada de seguridad pública en el Estado mexicano. "Un nuevo modelo de seguridad pública concibe a ésta con una visión integral que comprende la prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infractores y delitos a través de la administración de justicia y readaptación social. Debe, en primer término, profesionalizar a los cuerpos de seguridad en el país, dotándoles de mejores instrumentos de información y equipamiento. Debe, también, capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar a que su actuación se rija por los principios éticos de legalidad, honestidad y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones con la sociedad".⁶⁵

Así se han presentado los elementos más sobresalientes que el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 contiene. A continuación se presentan algunas críticas y consideraciones al respecto.

-En relación a la homologación de las disposiciones legales y locales para la creación de un marco jurídico actualizado en el concepto del federalismo, la primera puede presentar una mejora en el sistema de seguridad pública en la medida en que la congruencia en la aplicación de la ley en los niveles de gobierno responda a métodos y tratamientos coherentes y sistemáticos que instituyan u originen un esquema claro de organización, facultades y procedimientos de

⁶⁵Secretaría de Gobernación, Programa Nacional... p. 39

actuación de los órganos que intervienen en la seguridad pública, coadyuvándose con ello a una mejor colaboración interinstitucional, intergubernamental en la prestación del servicio público y a una disminución estrictamente cuantitativa de la legislación mexicana en la materia.

El control en las policías, por tanto, se vería reafirmado por normas claras y precisas que permitan, primero, detectar posibles desvíos de la actuación policial (nos referimos a la utilización de manuales de procedimientos) y, segundo, a que con la creación de un órgano de control pueda intervenir inmediatamente para su reencauce.

Por lo que respecta a la creación de un centro de estudio y análisis de la seguridad pública que asiste y asesore a las instancias de coordinación del Sistema Nacional y a las autoridades que lo integran, éste toma relevancia considerable para un desarrollo idóneo en la formación de los policías e implementación de políticas en el ámbito de la procuración de la justicia. La existencia de instituciones públicas o privadas permanentes, desvinculadas en lo posible de la influencia de las dinámicas propias de la política es condición necesaria para que la gestación, aplicación y evaluación de las políticas públicas instrumentadas no conduzcan a la repetición de errores añejos. La eficientización del Estado requiere, en este contexto, tomar la inversión pública en la ciencia como una proyección gradual para el progreso y bienestar social.

-En materia de cobertura e infraestructura policial, la racionalización en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros puede significar otro de los renglones en que se deba insistir para consolidar la eficiencia de la coordinación administrativa en los órdenes de gobierno. La distribución de los recursos federales destinados a la seguridad pública preventiva deberá ser suficiente para atender el servicio que le encarga la ley suprema a los estados y municipios.

Sabemos que la dependencia política y financiera que supone la sujeción de instancias municipales y estatales al gobierno federal no ha permitido un desarrollo óptimo de sus administraciones, es necesario reconocer que las políticas instrumentadas para cada una de ellas deben ser diferentes si se pretende emprender una descentralización en su favor. La distribución de los recursos presupuestales para cada entidad dependiendo de la problemática delictiva y de la densidad demográfica que presente, parece ser un indicador de una nueva distribución de recursos y responsabilidades, sólo queda demostrar al gobierno municipal o estatal su eficiencia en el manejo de los mismos, sin que para ello sea necesario recurrir a alternativas de financiamiento que como se ha visto generan una transición en el desarrollo económico y político de los gobiernos locales.

La creación de un fondo de apoyo con recursos federales, estatales y municipales con el fin de posibilitar que la utilización de éstos sea no sólo suficiente sino efectiva equivale a que una decisión tomada por el municipio no tenga necesariamente que pasar por el consentimiento y aprobación del gobierno estatal y éste del federal, lo que impulsaría una redistribución y liberalización de recursos financieros y una descentralización de funciones y responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Por tanto, el análisis específico o particular que las administraciones municipales guardan obliga a desentrañar y delegar los espacios políticos, económicos y financieros a los estados y a los municipios, que no sólo son, diferentes de los federales, sino más particulares y específicos.

-En relación al abatimiento de la incidencia delictiva, éste no presenta modificación alguna, sus procedimientos para la obtención de información de los *modus operandi* del crimen organizado y de la delincuencia violenta son los mismos: "tipos, frecuencia y ubicación del fenómeno delictivo, estudio de causas y

efectos, etc.”, todos ellos, aunque se proponen ser técnicas más adecuadas para el combate a la inseguridad, son elementos básicos que intervienen en un proceso de estadística criminológica y penal, pero que, sin embargo, no tienen la secuencia requerida ni la agilización requerida para su detención. La capacitación, adiestramiento y profesionalización de los actores que intervienen en la procuración de justicia resultan medidas necesarias para cambiar las prácticas vigentes en el sistema.

En el caso de la carrera policial obligatoria y permanente, la Academia Nacional de Seguridad Pública como encargada de diseñar y desarrollar los planes y programas de estudio para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, deberá estructurar mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia, éstos con principios básicos de actuación policial y con un código de ética profesional. A cambio de ello se debe considerar al policía como un trabajador ordinario e imprescindible que debe tener todas las garantías laborales necesarias que ello conlleva; un salario digno y las prestaciones adecuadas a su responsabilidad son motores esenciales para su buen desempeño.

Ahora bien, uno de los problemas que a la par de la cesión de funciones que se presenta con el cambio de administración en las instituciones de seguridad pública es el bajo nivel de formación que en las corporaciones policiales se detecta, los niveles académicos con los que cuentan los funcionarios encargados de la prevención del delito y procuración de justicia son insuficientes ante la especialización del crimen organizado.

En el caso de los policías el nivel educativo requerido podría ser la secundaria, proyectándose, una vez dentro de las corporaciones, la enseñanza paralela del nivel medio-superior o bien licenciatura en las jerarquías más altas de la organización. Mientras que para los agentes del ministerio público el título de

licenciado en derecho no representa una garantía de gestión eficiente, sí podría ser éste el requisito indispensable para el ingreso al sistema, de igual forma se proyectaría una facilidad paralela de estudio superior paralelo al desempeño de sus funciones.

Por otra parte existe otra serie de elementos necesarios de considerar con respecto a este tema de la formación y capacitación de la policía y ministerio público, a saber:

1) la fijación de estándares en relación a la edad, estatura, aptitud física o de salud, antecedentes penales o experiencia laboral, pero sobre todo la instauración de un perfil óptimo del servidor público podrían ser las herramientas que posibiliten el establecimiento de mejores funcionarios en los puestos requeridos.

2) el establecimiento de la promoción y concurso como mecanismos de ascenso son y seguirán siendo factibles para la realización del servicio, pero si a éstas se adhieren la formación continua, actualización y especialización en cada una de las ramas que sus funciones comprenden, la calidad en el servicio podría incrementarse dado que cada servidor público conocería plenamente el espacio de sus funciones, evitándose así la desarticulación y duplicación de las mismas en los cuerpos policiales del país, además de que el intercambio de información y cooperación entre las tres instancias de gobierno contaría con un grado importante de calidad y confiabilidad dada la simplificación y celeridad de los procesos administrativos y penales.

-la duración de los cursos en la formación y capacitación de las policías es de igual forma otro punto importante a juzgar. La duración del curso básico en las academias del país muestra un promedio de 4.5 meses, mientras que el promedio europeo de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses, que incluyen cursos teóricos y prácticos. Debido a ello, resulta necesario revisar las políticas de selección, evaluación y planeación en la formación de los recursos

humanos del sistema de seguridad pública en el país, pues representa un riesgo financiero y social formar a demasiadas personas en plazos muy cortos, con bajos niveles de especialización y que, además, no permanecen en las instituciones. La formación, capacitación y actualización de los policías (públicos y privados) deberá de ser de forma acumulativa y permanente para todas las jerarquías.

-En relación a la administración de justicia, la homologación pretendida en la tipicidad de sanciones y figuras procesales en los códigos penales y de bandos de policía y buen gobierno al igual que la posible incorporación de sanciones administrativas sustitutivas de arrestos pueden significar un acierto considerable en la simplificación administrativa del sistema y una garantía en el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos. Por una parte, la homologación de las sanciones y competencia de autoridades posibilitaría la igualdad en la aplicación de la ley, y, por otra, se establecerían tiempos propicios para que las investigaciones continuarán dentro de un simétrico proceso penal.

-Finalmente, sólo queda valorar el esfuerzo que sobre las campañas de difusión y orientación sobre objetivos, estrategias y acciones que en la materia desplieguen las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Impulsar campañas masivas de comunicación social que oriente a la población en materia de medidas preventivas significará un avance en la cultura de participación y denuncia ciudadana. En este contexto, la participación de los medios de comunicación deberá ser también objeto de estudio y modificaciones para que su servicio llegue a todo el territorio nacional.

Hasta aquí se han desarrollado algunos de los factores principales que intervienen en el crecimiento de la delincuencia en el país, el común de ellos se encuentra circunscrito a la falta de normatividad coherente y sistemática de organización, facultades y procedimientos de actuación de los órganos que intervienen en la

seguridad pública, así como los procedimientos de colaboración interinstitucional y de formación de sus integrantes, entre otros.

Los señalamientos enunciados recientemente por el mandatario de la República revelan un reconocimiento real del problema: "las acciones gubernamentales emprendidas para enfrentar y erradicar los altos índices delictivos que padecemos parecen insuficientes ante la complejidad y dimensiones del problema, las instituciones nacionales encargadas de la seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia han sido rebasadas por él".⁶⁶

Dentro de este marco, la propuesta gubernamental de fortalecer las medidas que intervengan en el aminoramiento de la problemática de seguridad han sido anunciadas a través de una estrategia (1997) dentro de la cual se pronuncia el gobierno federal, estatal y municipal en favor de la creación de un nuevo programa de ocho puntos, mismo que incluye diversas reformas constituciones para reducir los márgenes de impunidad de los delincuentes y continuar los procesos penales en caso de evasión o fuga. Se incluyen también la creación de un área especializada técnica y operativa para aplicar y verificar el cumplimiento de las políticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el establecimiento del Registro Nacional de Vehículos y del Gabinete de Seguridad Pública.

En cuanto a las corporaciones policiales, las reformas prevén la libre remoción de elementos que incumplan la ley o cometan un delito sin existir la posibilidad de su reinstalación, la reestructuración de la Procuraduría General de la República y el fortalecimiento del Ministerio Público. Cabe destacar que este pronunciamiento gubernamental ha surgido efecto a través de la operación de la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, puesta en marcha el pasado mes de agosto de 1998 en la que el Presidente de la República presentó los ocho puntos

⁶⁶ Rosa Elvira Vargas, "Anuncia Zedillo un programa para enfrentar delincuencia e impunidad", *La Jornada*, pp. 2-3

mencionados en diciembre de 1997 de manera definitiva; dadas las diferencias que encontramos entre ambos pronunciamientos se describen a continuación los contenidos definitivos de cada uno de los puntos:

1) Contar con mejores elementos policiacos, judiciales y preventivos, así como del Ministerio Público -titulares y auxiliares-, a quienes se les aplicarán cinco exámenes de capacitación y de combate a la corrupción, verificándose el consumo de drogas; que el nivel de vida corresponda a su percepción salarial; la inexistencia de desequilibrios psicológicos y la manifestación de aptitudes físicas que el trabajo encomendado requiere.

En este sentido se anuncia la construcción de cinco planteles regionales de policías encargados de diseñar programas de estudio con alto grado de especialización;

2) La duplicación del número de agentes policiacos, peritos y del Ministerio Público para abatir el rezago de averiguaciones previas;

3) La instalación e integración del Sistema Nacional de Información, con tecnología de punta, en el cual se tendrá un archivo general con los registros del armamento, patrullas, policías y delincuentes de todo el país.

Adicionalmente, la consulta inmediata por parte de las Procuradurías Estatales en el registro de las órdenes de aprehensión, al igual que la instalación del número telefónico 066 (auxilio para la ciudadanía que requiera de la protección de los cuerpos policiacos) son otros de los puntos que se mencionan en este apartado.

4) Equipamiento e infraestructura en materia de seguridad pública, acciones encaminadas prioritariamente al aumento de los espacios penitenciarios;

5) Fortalecimiento de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las instancias federales para hacer más eficientes los recursos;

6) Mejoramiento del marco legal vigente con la finalidad de revisar las penalidades establecidas para los diversos delitos;

7) Revisión de las normas, registros, personal, equipamiento y autorizaciones de operación de los servicios privados de seguridad;

8) Implantación de mecanismos de participación ciudadana por medio de los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad.⁶⁷

En lo general las propuestas dictadas por el Jefe del Ejecutivo: mejores leyes y capacitación del personal; inversión de mayores recursos económicos; movilización social para crear una cultura de apego al derecho y aislamiento de los delincuentes de la sociedad, son vías que con anterioridad requirieron ser aplicadas pero que actualmente exigen mayor eficacia y prontitud para aminorar la problemática delictiva del país. Resulta necesario, por tanto, elaborar políticas que, llegando a todas las esferas de gobierno, permitan crear una legislación actualizada y estructuras administrativas permanentes y estables en el desempeño del servicio.

En el siguiente capítulo se analizará la problemática que los cuerpos de seguridad pública guarda en la esfera municipal a fin de detectar las fallas e ineficiencias que en la prestación del servicio se presentan.

⁶⁷José Gil Olmos, *et. al.*, "Admite Labastida: creció el hampa...por la impunidad persistente" en *La Jornada*, pp. 1,10.

CAPITULO III. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN, ESTADO DE MEXICO.

3.1. SITUACION GEOGRAFICA Y SOCIOECONOMICA DEL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN.

Huixquilucan, municipio urbano, está integrado por una superficie de 143.5 kilómetros cuadrados, dividida en una cabecera municipal con título de villa, nueve rancherías, diez pueblos, doce colonias y dieciséis fraccionamientos. Sus colindancias al norte con el Municipio de Naucalpan, uno de los más poblados y con una alta actividad económica; al sur con el de Ocoyoacac y el Distrito Federal, éste último considerado como la zona más delictiva del país, al este con el Distrito Federal y al oeste con el Municipio de Lerma, han hecho que el desarrollo de uno de los factores problemáticos más incipientes en nuestro país se vea agudizado sustancialmente en su territorio: la seguridad pública, objeto de nuestro estudio.

Sin embargo, antes de entrar en materia, resulta necesario desarrollar y analizar algunos indicadores cuantitativos que de igual manera intervienen en el desarrollo del problema.

Según el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000⁶⁸ de Huixquilucan, la población del municipio asciende a 168,221 habitantes de los cuales 88,225 son mujeres y 79,996 hombres, existiendo 1,172 personas por kilómetro cuadrado. De sus habitantes actuales 55% es natal del Estado de México y el 45% restante procede de otras entidades, siendo el Distrito Federal el principal inductor de la tendencia migratoria hacia el municipio (25%).

⁶⁸ Gobierno del Estado de México., H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan, **Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000**, p.32

La distribución de la población del municipio por edades⁶⁹ se encuentra reflejada de la siguiente manera:

EDADES	NUMERO DE HABITANTES
MENORES DE UN AÑO	3400
DE 1 AÑO	3302
DE 2 AÑOS	3700
DE 3 AÑOS	3870
DE 4 AÑOS	3854
DE 5 A 9 AÑOS	18610
DE 10 A 14 AÑOS	17486
DE 15 A 19 AÑOS	19360
DE 20 A 24 AÑOS	20115
DE 25 A 29 AÑOS	15992
DE 30 A 34 AÑOS	13625
DE 35 A 39 AÑOS	11745
DE 40 A 44 AÑOS	8845
DE 45 A 49 AÑOS	6910
DE 50 A 54 AÑOS	5447
DE 55 A 59 AÑOS	3602
DE 60 A 64 AÑOS	2791
DE 65 A 69 AÑOS	1946
DE 70 A 74 AÑOS	1289
DE 75 A 79 AÑOS	755
DE 80 A 84 AÑOS	430
DE 85 Y MAS AÑOS	392
NO ESPECIFICADOS	755
POBLACION TOTAL	168221

El 55.8% de la población es menor de 20 años, el 24.5% tiene entre 20 y 40 y el 19.70% mayor de 40 años.

Con base a lo anterior se visualiza el importante papel que juega el fortalecimiento educativo, ético y cívico de los jóvenes con objeto de que las acciones y el comportamiento que éstos realicen sean encauzados a fines positivos que van desde la educación para la vida hasta el respeto de las normas establecidas, inculcándoles que la observancia de la ley y el acato de las buenas costumbres son sinónimos de progreso y bienestar general.

⁶⁹ *Ibid*, p. 33

Por otra parte, una cultura cívica equivale no sólo a garantizar la convivencia social de manera armónica sino también a encauzar el pensamiento y la acción juvenil a tareas productivas, contribuyendo a afianzar y fortalecer al propio Estado de Derecho, impidiendo y previendo las actuaciones delictivas y autodestructivas (como lo es la drogadicción) que menoscaban los principios de convivencia social y cooperación. Al mismo tiempo ello permitirá que las influencias delictivas que se manifiestan en las áreas conurbadas del municipio, siendo en mayor grado las que presenta el Distrito Federal, no sean adoptadas por los jóvenes de la comunidad municipal. Cabe destacar que la cercanía con el Distrito Federal es un elemento y factor determinante para el crecimiento de los índices de delincuencia en los límites del municipio en estudio.

Por lo que respecta a las actividades económicas de la población, destacan las siguientes: agricultura, ganadería, pesca, minería, comercio, servicio, otros. Con base en ello la distribución del uso del suelo queda representada de la siguiente manera* :

USO DEL SUELO		
AGRICOLA	5538.14	38.50%
PECUARIO	6553	4.55%
FORESTAL	5829.8	40.60%
URBANO	1068.44	7.40%
OTROS	1262.62	8.75%
TOTAL	14352	100%

De lo anterior se hace necesario destacar dos elementos importantes:

- 1) Las actividades productivas antes mencionadas reflejan la gama de posibilidades de empleo digno que para la población existe en Huixquilucan,
- 2) Sin embargo, es preciso señalar que una gama variada de actividades económicas no equivale a asegurar que la capacidad de la oferta de empleo

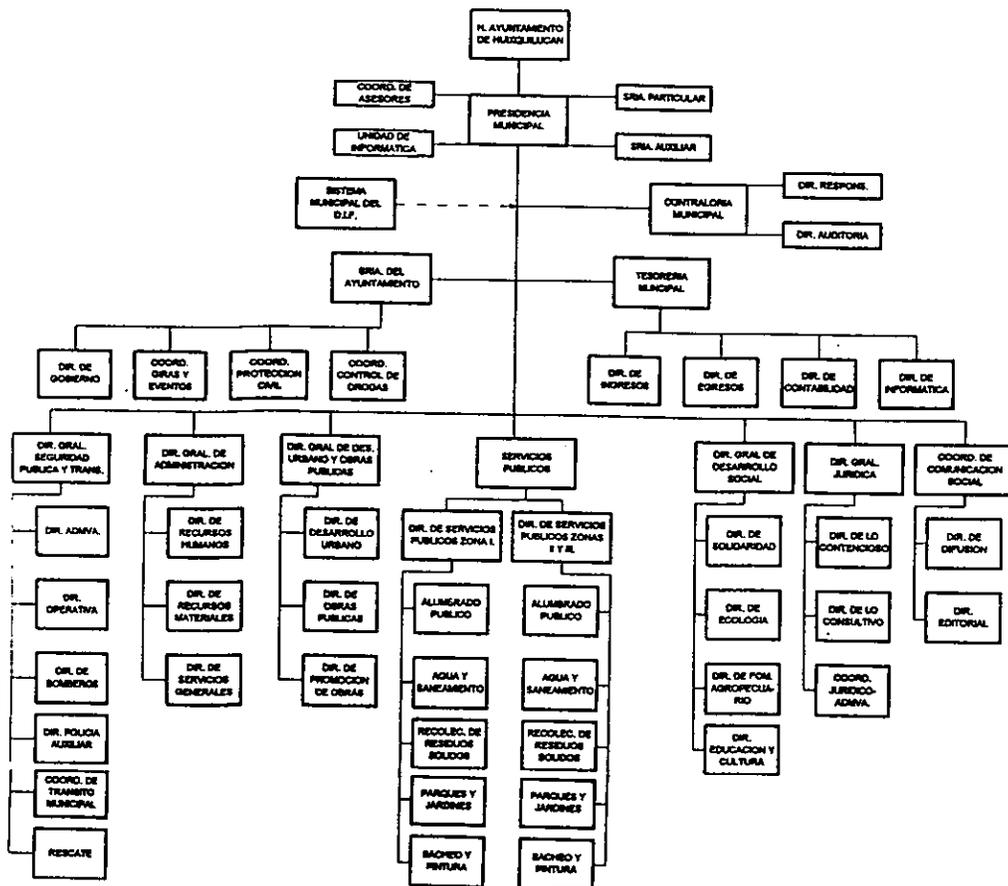
* *Ibid* p. 32

empate a la necesidad y la demanda del mismo, es decir, el municipio presenta actividades económicas propias de un municipio urbano, empero, no suficientes para garantizar el empleo de una población municipal en permanente crecimiento; sí a esta visión añadimos que uno de los factores detonantes de la delincuencia es sin duda la falta de oportunidades y el desempleo, encontramos entonces una relación concomitante entre la oferta y la demanda laboral y el crecimiento o disminución de los índices delictivos. Bien es sabido que la pobreza extrema es en México el problema fundamental que habrá de atacarse o combatirse prioritariamente con el fin de elevar el nivel y la calidad de vida de la población en su conjunto y reducir así la creciente criminalidad y violencia registradas hasta ahora.

Por su parte, el gobierno deberá fortalecer y redoblar esfuerzos y acciones en pro de la observancia del Estado de Derecho, ello implica que las estructuras administrativas con las que cuenta sean el eje y el motor fundamental desde donde se pongan en marcha las acciones que de manera estudiada e informada se determinen realizar a fin de abatir la delincuencia mediante una prestación del servicio de seguridad pública de manera eficiente, eficaz, oportuna y de calidad.

Con el mismo propósito presentamos a continuación la estructura organizacional del Municipio de Huixquilucan; ello también servirá para ubicar organizacionalmente a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipales que no es sino la piedra fundamental en la que deberán montarse todas las acciones, metas, programas y objetivos a seguir; asimismo se analizarán las funciones y facultades que a la misma le han sido conferidas; las interrelaciones que esta Dirección desenvuelve con la estructura que el

ayuntamiento guarda en su conjunto; y el sistema de procedimientos que desarrolla con objeto de visualizar tanto sus insuficiencias, carencias, deficiencias y fallas sistémicas que la misma pueda presentar.



*Ibid, p.59

Como es posible visualizar la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito jerárquicamente queda supeditada a la Presidencia Municipal.

Ahora bien, las atribuciones encomendadas a la dirección en estudio pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

I. Brindar servicios de protección a los habitantes, cuidar el orden y la paz públicos, dentro del territorio municipal.

II. Ejecutar las acciones correspondientes en materia de protección civil y prevención de delitos, elaborando programas en este último rubro en coordinación con otros municipios para la solución de problemas comunes;

III. Vigilar la tranquilidad y el orden público en el Municipio de acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, el Reglamento de la Policía del Municipio de Huixquilucan y las demás disposiciones administrativas que determine el ayuntamiento;

IV. Vigilar los arrestos por violación al Bando Municipal y otras disposiciones jurídicas;

V. Proporcionar auxilio al Ministerio Municipal en la investigación y persecución de los delitos y aprehensión de los delincuentes;

VI. Disponer del armamento propiedad del Ayuntamiento cuando sea necesario para cumplir y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos de Seguridad Pública vigentes dentro de la jurisdicción municipal;

VII. Instrumentar dispositivos de seguridad con apoyo de la Policía Preventiva Estatal;

VIII. Llevar el control estadístico de los delitos ocurridos en el municipio;

IX. Concientizar a los elementos policiales sobre la importancia de su labor de servicio a la comunidad;

X. Capacitar al personal de nuevo ingreso en la Academia de Policía, y

XI. Desarrollar todas aquellas funciones que señale el Reglamento para el Funcionamiento Interior del Ayuntamiento de Huixquilucan y las demás disposiciones jurídicas vigentes.⁷⁰

Al frente del cumplimiento de las atribuciones mencionadas con anterioridad se encuentra el responsable inmediato de su ejecución y de la disciplina observada dentro y fuera del servicio por parte de los elementos que conforman la corporación, el Primer Comandante del Cuerpo de Seguridad Pública en el Municipio de Huixquilucan, cuya designación en el cargo corresponde al Presidente Municipal en los términos que señala en artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁷⁰ Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Huixquilucan.

Sabemos que en el nivel de gobierno municipal no se cuenta con un órgano legislativo propio y que sólo a través de disposiciones reglamentarias autónomas pueden establecerse reglas generales para el buen funcionamiento y gobierno del poder público. Sin embargo siendo esta una de las atribuciones propias del ayuntamiento, en el caso de Huixquilucan, la información de las funciones conferidas a la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos no cuenta la vigencia requerida para su aplicación dado que el documento que las contiene (Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Huixquilucan, arts. 30-33) aún se encuentra, a 29 meses de gestión administrativa, en proceso de aprobación y publicación en la demarcación.

3.2. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL.

Resulta necesario antes de analizar las atribuciones que le han sido conferidas a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, presentar el marco jurídico en el cual queda reglamentado el servicio de seguridad pública en Huixquilucan, siendo tales documentos los que a continuación mencionamos:

A) Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁷¹.

Como documento normativo que establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de los principales órganos políticos y administrativos de los municipios que conforman a la entidad federativa en estudio, establece:

En su Título IV, Capítulo Octavo (De los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito):

- la integración de cuerpos de seguridad pública, de bomberos y, en su caso, de tránsito en cada uno de los municipios que integran el territorio estatal, estando al mando de la fuerza pública el Presidente Municipal, el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado en los términos que señale el art. 115, fracción VII de la Constitución General de la República.
- la coordinación de los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales en lo relativo a su organización, función y aspectos técnicos se realizará a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

⁷¹ Gobierno del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, p. 57

B) Bando Municipal.⁷²

Por su parte, el Bando de policía y buen gobierno, como el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa del municipio así como las obligaciones de los habitantes y vecinos que lo integran, señala como competencias de la autoridad municipal en materia de seguridad pública lo siguiente:

Título Décimo.

- En su capítulo I (arts. 83, 84), las disposiciones generales de la prestación del servicio, correspondiente en forma exclusiva al ayuntamiento a través del Presidente Municipal, el mando del Cuerpo de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio.

- En su capítulo II (de la seguridad pública, arts. 85-90), el objetivo de mantener la tranquilidad y el orden público, así como de procuración de las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física y moral y el patrimonio de los habitantes del municipio, por parte del Cuerpo de Seguridad Pública Municipal; la obligación de éste último de tener conocimiento del Bando Municipal, las disposiciones y reglamentos que del mismo emanen, para su debida observancia; además de las obligaciones que impongan otros ordenamientos al Cuerpos de Seguridad Pública Municipal, éste deberá:

I. Actuar, en todo momento, con sujeción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de ambos emanen, el presente Bando Municipal y los demás reglamentos u ordenamientos aplicables;

II. Cumplir con las disposiciones especiales de vigilancia que le sean encomendadas por el Presidente Municipal;

⁷²H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan, Estado de México 1997-2000. **Bando Municipal**, pp. 24-26

- III. Utilizar el equipo a su cargo únicamente en el cumplimiento del servicio, con responsabilidad, prudencia y cuidado;
 - IV. Auxiliar a la ciudadanía en forma oportuna y con respeto a los derechos humanos.
 - V. Desempeñar su función con lealtad y honestidad;
 - VI. Asistir a los cursos de capacitación que se impartan;
 - VII. Someterse a exámenes físicos, técnicos, psicológicos y químicos;
- la prestación de servicios privados de vigilancia con la autorización previa del ayuntamiento; para tales servicios, el municipio los efectuará invariablemente mediante el Cuerpo de Policía Auxiliar Municipal; por último toca a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal el control del número de personas que realizan funciones de vigilancia privada así como de quienes contratan éstas.

C) Reglamentos de Seguridad Pública e Interior de la Policía Municipal.

Por lo que se refiere a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es bien sabido la importancia que adquieren las autoridades municipales como responsables de emitir las normas que regulan tanto la propia organización administrativa municipal como el funcionamiento de los servicios públicos que presta el municipio, sin dejar de lado las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicio u otras, que también son objeto de su gestión gubernamental y administrativa. Sin embargo para el caso de Huixquilucan, la inexistencia del Reglamento de Seguridad Pública y del Reglamento de la Policía Municipal nos obliga a reconsiderar la importancia que adquiere un vacío normativo en el sistema de seguridad pública municipal.

Hemos anotado que uno de los aspectos fundamentales para la consecución de los objetivos de la seguridad pública lo constituye la revisión de la normatividad jurídica relativa a la prestación del servicio (objetivo de fortalecimiento de la Administración y Gestión de Gobierno contenido en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000), y sin embargo la falta de la misma en el municipio citado nos conduce a los resultados ya conocidos por la sociedad, como consecuencia de ello es fácil y deductivo pensar que no existiendo leyes complementarias que regulen la organización y funcionamiento en el servicio de seguridad pública, la arbitrariedad, la descoordinación, el burocratismo, la corrupción e impunidad serían los principios valorativos de la ineficiencia e ineficacia en la prestación del servicio público.

Como puede observarse, el orden municipal repite uno de los problemas fundamentales que se han presentado en el diagnóstico anterior de la seguridad pública en nuestro país (Capítulo II de la presente investigación): no existe un cuerpo normativo que fundado en la norma suprema establezca o instituya un esquema específico y claro de la organización, facultades y procedimientos de actuación de las autoridades u órganos que intervienen en la seguridad pública. Por tanto, siendo ésta una de las funciones del gobierno municipal con mayor importancia de realizar dado que en ella se finca el mantenimiento del Estado de Derecho y la supervivencia misma del Estado Mexicano, es posible considerar que la vigilancia y garantía del cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en otras zonas del país puedan ser alterados por actitudes de irresponsabilidad de tal magnitud.

Se sabe que la acción de los órganos que intervienen en el sistema de seguridad pública municipal (órganos responsables de la seguridad pública, órganos de la policía municipal, órganos de dirección, órganos administrativos, operativos, auxiliares, juzgados calificadores, centros de rehabilitación o cárcel municipal) se

fundamentan en la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, no obstante la falta de una ley de seguridad pública municipal y de los reglamentos de seguridad pública e interior de la policía municipal conduce a la realización de acciones discrecionales por parte del mando inmediato encargado de la organización y prestación del servicio. Es decir, no existiendo limitación respaldada por un conjunto de normas disciplinarias rígidas, la determinación de los movimientos y acciones estratégicas de la policía puede presentar una variación significativa para el ordenamiento superior de la entidad a la que se pertenece. Por tanto, el orden y paz públicos de la municipalidad pueden verse amenazados por criterios particulares y/o personalizados de los servidores públicos encargados de tal función.

En conclusión, la importancia de los reglamentos para la vida municipal es singular, de ahí que sea necesario regular el funcionamiento del ayuntamiento, sus servicios y las actividades de los particulares, ya que bajo estas disposiciones reglamentarias se debe desarrollar la vida local en nuestro país para hacer del municipio una verdadera instancia de gobierno del Estado Mexicano y no un simple órgano de funciones administrativas y ejecutorias de las decisiones de un nivel de gobierno superior a él (estatal o federal), sino que debe actuar en base a las problemáticas específicas y particulares que su jurisdicción presenta, empero dentro de un marco normativo explícito y expedito que contemple, limite y vigile tales acciones.

Sin embargo, la inexistencia de una o más disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano (tanto en su nivel orgánico como en el reglamentario) puede significar una variante necesariamente a reencauzar si se pretende fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Es decir, no está en juego sólo el respeto y vigencia a la ley y el orden público, sino también el área de servicios públicos municipales adquiere igual relevancia. "Es

de esperar que la legislación de las entidades federativas se ponga acorde con las disposiciones constitucionales, pero aún es más importante que la reglamentación para cada servicio se enmarque en la realidad que cada municipio presenta y en la disponibilidad efectiva de cada ayuntamiento para administrar los servicios públicos que preste directamente".⁷³ Así, tanto los servicios municipales -como la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local- como la reglamentación que a éstos se expida por parte de las autoridades municipales, serán indicadores importantes a considerar para evaluar la capacidad y eficacia de los servidores públicos a su cargo; del nivel con que se preste el servicio en términos de eficiencia, calidad, eficacia, honradez y profesionalismo depende en mucho la imagen pública y el desarrollo social del ayuntamiento y su administración.

⁷³ Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal de México*, p. 188

3.3. DIAGNOSTICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN HUIXQUILUCAN.

Por lo que respecta a la seguridad pública se ha anotado que ésta es otorgada por un cuerpo de policías organizados como dirección de seguridad pública municipal; ahora bien, algunas de las características que presenta en su organización y funcionamiento es la presencia de la disciplina militar en el servidor público encargado de la misma, en tanto que el director de seguridad pública es militar. Situación que nos obliga a analizar que, ciertamente el espíritu de la militarización es defender el desarrollo armónico del país, empero los procedimientos y actividades con lo que se desenvuelve un militar son diferentes a los de un cuerpo de policías, "teóricamente la función de las fuerzas armadas es de medida complementaria ante una emergencia; pero no de fuerza regular. Es de subrayarse también, que en un sistema de políticas públicas bien desarrollado, la emergencia no debe presentarse pues deber ser evitadas las circunstancias que la generan".⁷⁴

Para el caso de Huixquilucan la encomienda del uso de la fuerza por parte de un militar (y de muchos policías más al mando de éste) obedeció a nombramientos honoríficos a determinados ciudadanos que facultándolos como policías auxiliares de la autoridad para la vigilancia y seguridad en todo el territorio municipal, que obtuvieron una credencial y arma que los acredita como cuerpo de seguridad pública en la localidad sin un proceso de capacitación anterior a su nombramiento y ejercicio pleno de sus facultades y responsabilidades como policías. Justamente la Constitución Mexicana considera a la seguridad pública como un servicio que debe ser brindado por profesionales cuya función es actuar en el marco de la ley previniendo en todo momento el delito y las faltas a las normas gubernativas, la

⁷⁴Samuel González Ruíz, *Seguridad Pública en México*....., p. 86

aparición de figuras militares en el servicio responde a la incapacidad de figuras civiles de prestar un servicio de calidad y profesionalismo. Sin embargo, el hecho de que esté un militar a cargo de una función civil equivale a que la demanda constitucional de poseer un gobierno netamente civil no sea respetada cabalmente.

Por otra parte, otro de los renglones que presenta una problemática en términos de eficacia, eficiencia y responsabilidad en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito es el referente al control estadístico (inexistente) de los delitos ocurridos en el municipio. Si bien la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública implanta la obligación a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios de suministrar, intercambiar y sistematizar información en la materia a través de los registros nacionales de personal, armamento y equipo, así como de una base de datos que permita analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de la seguridad pública que guarda el país, el Municipio de Huixquilucan presenta un retraso en la aplicación de estas modernas tecnologías, situación que pone al descubierto la poca injerencia que poseen las autoridades municipales en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas generadas en el país, lo que conduce a depositar en el personal adscrito al área la libertad en la planeación, organización, dirección y evaluación del servicio público.

Resultado también de esta falta de información y participación de servidores públicos municipales lo constituye la falta del órgano de consulta y participación ciudadana que prevé la misma Ley; la relación gobierno-sociedad en términos de seguridad pública se desarrolla únicamente a través de la dirección encargada de la misma, siendo el funcionario público responsable de ésta el único encargado de considerar la importancia del problema, solicitud, demanda o queja que la ciudadanía presenta. Esto hecho, de facto, expone la grave situación que en

términos de participación ciudadana presenta el municipio; las deficiencias jurídicas, políticas y culturales por las que atraviesa el ayuntamiento siguen siendo factores y obstáculos que han diluido en gran medida el desarrollo democrático, político y social de la Administración Pública en este orden de gobierno.

Ante este panorama resulta necesario analizar lo concerniente a la actuación del personal público encargado de ejercer las facultades otorgadas por derecho en materia de seguridad pública dado que de él depende la eficiencia y eficacia de las acciones administrativas del gobierno municipal y el goce de la seguridad y derechos de la ciudadanía.

En principio, a lo largo de esta investigación se han desarrollado y analizado algunas de las fallas e insuficiencias sistémicas y operativas que se presentan en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que tienen como resultado una constante y mayor emulación por parte de las municipalidades.

La inexistencia de un marco jurídico y/o reglamentario de carácter municipal ha sido uno de los principales factores que han contribuido a la permanencia de prácticas discrecionales en la materia. La idea de integrar un instrumento jurídico municipal de esta índole que termine con dicha discrecionalidad en la actuación de los servidores públicos policiales municipales resulta ser un elemento fundamental por contener en él criterios y principios de eficiencia, control, evaluación y eficacia administrativa a los cuales las acciones públicas deberán estar encaminadas; al mismo tiempo, posibilitaría al municipio en estudio, márgenes de operatividad que, estando ya fundamentados en una Ley Estatal y, mejor aún, Nacional de Seguridad Pública, permitieran dar respuestas tangibles, rápidas y seguras a las demandas sociales. Los vínculos y procedimientos de cooperación del municipio y sus aledaños estarían afianzados por una dependencia complementaria y coordinada, y no por prácticas de exclusividad o

aislamiento de la información que se produce dentro de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito en particular.

Empero el sentido de competencia comprende la actuación del servidor público policial, y de acuerdo con este mecanismo los programas de capacitación y actualización implementados por la oficina administrativa y operativa encargada constituye una herramienta para la construcción de un poder político personal. Esto demuestra una vez más el predominio de estructuras de autoridad verticales y relaciones políticas que responden a una dinámica más corporativa que profesional.

El límite principal a este tipo de prácticas lo constituye la multiplicidad paulatina de las necesidades sociales; la capacidad de respuesta por parte del gobierno ha pasado a ser un indicador importante de su voluntad por fortalecer la pluralidad política y utilidad social. La ciudadanía exige con mayor frecuencia la claridad en la aplicación de los recursos públicos. Y es precisamente ante esta demanda social y política que el gobierno mexicano ha pasado a abandonar gradualmente estas viejas prácticas de discrecionalidad y lealtad política-administrativa.

La modernización administrativa resulta hoy en día un tema de suma trascendencia para la consecución de un desarrollo integral de los sistemas y estructuras institucionales que intervienen en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos constituye el elemento principal para procurar no sólo la eficiencia y eficacia en las prestación de los servicios públicos, sino también el enriquecimiento de la función pública. "La formación profesional es una estrategia fundamental para mejorar el desempeño y las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, combatir el desempeño estructural y contribuir a solucionar los problemas de competitividad que enfrentan algunos sectores productivos. Estas dificultades se asocian a deficiencias en el uso y manejo de los recursos productivos, relacionados en

forma directa con las debilidades en la formación, con las limitaciones de calidad y cobertura en los programas de capacitación y recalificación y con la ausencia en el dominio de nuevas técnicas y tecnologías requeridas”.⁷⁵

No obstante teniendo conocimiento de esta necesidad imperante de profesionalizar la función pública y de extender la calidad en la prestación de los servicios públicos, el ayuntamiento de Huixquilucan sigue presentado uno de los problemas que adolecen al desempeño de sus cuerpos policiales y a la población interesada en evaluar su actuación, la discrecionalidad y autoritarismo de su Comandante. Este hecho significó para la interesada en la presente investigación el cierre hermético a información fundamental para el análisis que este trabajo requería, es decir a los programas de capacitación y actualización de los servidores públicos policiales implementados por la autoridad correspondiente.

La presente investigación lleva por título “La formación, capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en materia de seguridad pública en Huixquilucan, Estado de México, 1997-2000”, con base en ello es menester señalar, primeramente, algunas consideraciones que sobre los términos conceptuales se desprenden en la administración pública de México.

⁷⁵ Marco A. Cienfuegos Terrón, “La profesionalización del servidor público frente a la modernización administrativa”, *El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*, Revista del IAPEM, México, p. 102

CAPITULO IV. PROGRAMA INTEGRAL DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

4.1 PROPUESTAS PARA LA FORMACION, CAPACITACION Y ACTUALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. ANTECEDENTES.

Durante años la modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por los gobiernos mexicanos, pero paradójicamente tal consolidación administrativa no ha podido ser lograda, de modo que si bien la señal de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, su producto más tangible, en la práctica, es la necesidad de adecuar constantemente la Administración Pública ante los nuevos designios del presidente en turno. Desde Juárez comienza la "tradicción" de modernizar la Administración Pública, en su momento ésta fue concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha las reformas deseables y, en último caso, para gobernar la "cosa pública". Posteriormente, con Díaz el predominio de una administración "científica" sobre los conflictos políticos se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del presidente. Con el advenimiento del movimiento revolucionario, la administración pública se convirtió en el móvil capaz de dar cumplimiento a las promesas sociales, así, simultáneamente propició una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. La conformación de un partido político único se entendió como los objetivos que debía perseguir el Estado, descritos éstos en los primeros planes sexenales. De modo que la modernización de la administración pública además de identificársele con los ideales del movimiento revolucionario, también se le relacionó con la estabilidad social y administrativa que sus cuadros políticos

dirigentes representaban. "Si Juárez, (Lerdo) y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años 30 y 40 de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional".⁷⁶

Esta subordinación derivó en la conformación de una dinámica gubernamental basada en liderazgos políticos más que en la actuación de las instituciones a partir de los reclamos y necesidades sociales, es decir, privilegió el acuerdo político cupular olvidando la interacción gobierno-sociedad.

Empero, se puede afirmar que las bondades históricas de este proceso fueron fundamentalmente la creación de un sistema político que, fundamentado en un partido único, pudo aglutinar y controlar las expectativas y demandas de los grupos de poder enquistados en la esfera gubernamental, favoreciendo la integración nacional y brindando un grado de estabilidad política que fueron sustento de la consolidación del Estado y su inserción al sistema capitalista en el concierto de las relaciones internacionales.

Como necesidades imperantes para dicha consolidación del Estado Mexicano, en su tiempo, la función administrativa requería y se sustentaba más de valores de lealtad y disciplina de grupo que de la especialidad y profesionalismo en los puestos públicos. Tales requerimientos originaron desde entonces la mezcla invariable de ser político y administrador al mismo tiempo. A partir de ello la Administración Pública se ha caracterizado por la improvisación, la carencia de creatividad e innovación para solucionar la problemática pública, con organizaciones jerárquicas verticales incapaces de responder con oportunidad y

⁷⁶ Mauricio Merino, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Op. cit.*, p. 22

eficacia a las demandas sociales y a la potencialidad de trabajo de sus integrantes.

Ante tal panorama, recientemente la sociedad civil organizada a través de las ONG's, quienes se han logrado constituir como grupos de presión, incertando sus demandas a la agenda gubernamental, y su carácter acuciado de la actuación gubernamental, aunado al crecimiento paulatino de las demandas sociales han obligado al gobierno mexicano a emprender reformas estructurales y coyunturales que respondan con el profesionalismo y la honradez requeridos.

La Administración Pública, como herramienta propicia para lograrlo, ha tenido que llevar a cabo cambios circunstanciales en el funcionamiento, organización y procedimiento de sus funciones, la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos que la constituyen es en nuestros días una premisa considerable de adecuar a las transformaciones nacionales e internacionales que se suscitan a su alrededor.

B. SITUACION ACTUAL.

Hoy en día la formación inicial de los profesionales de la Administración Pública adquiere relevancia dentro de la polémica de la modernización administrativa del gobierno en México. No sólo está en cuestionamiento la situación que guarda la función pública en el contexto nacional, sino también la formación profesional que los servidores públicos presentan para la solución de las problemática sociales, la relación entre éstos y su grado de preparación académica llegan a ser aspectos sustanciales para la efectividad y productividad del Estado mismo.

En mucho, la preparación educativa y el sistema educativo nacional presentan un rezago significativo frente a las demás administraciones de otras naciones. Si bien, los planes de estudio consideran las necesidades del mercado de trabajo y las demandas sociales del país, carecen no sólo de equipos y tecnologías

modernas, sino también de técnicas administrativas que posibiliten y promuevan su ingreso y desarrollo en el sector público y den solución a problemas concretos y cotidianos del gobierno y sociedad. El ingreso al aparato público, como ya se ha mencionado, se ha caracterizado por valores de lealtad e imposición que han permeado a la Administración Pública de burocratismo, anacronismo, incapacidad y en muchas de las veces como fuente de enriquecimiento que, distante de identificarse con los fines del Estado (bienestar y solidaridad sociales, seguridad pública, cultura, etc.), han producido un distanciamiento y desconfianza generalizadas de la sociedad.

Las municipalidades son por mucho la esfera de gobierno con mayores rezagos en este sentido. La formación académica con la que ingresan los servidores públicos a este orden de gobierno han dado mucho de que hablar. Para el caso del Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México, el nivel de profesionalismo con que ingresan a la función pública sus integrantes es la siguiente:⁷

NIVEL DE PROFESIONALISMO	PORCENTAJE
Sin estudios	14%
Primaria	33%
Secundaria	34%
Secretaria o Nivel técnico comercial	7%
Preparatoria o Bachillerato	7%
Profesionistas	5%

Como es posible visualizar, el bajo nivel educativo con que ingresan los policías a la función pública es el común denominador del servidor público responsable de

⁷ Gobierno del Estado de México., H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan, **Plan de Desarrollo Municipal**, p. 54

salvaguardar los bienes y seguridad de los individuos asentados en su demarcación. Aún cuando dentro del perfil requerido por la mencionada Dirección, para formar parte del cuerpo policial se tiene especificado el grado mínimo de escolarización (secundaria); la edad promedio entre 18 y 29 años; la estatura 1.70 m.; y otros criterios de selección y reclutamiento, entre los que destacan cartilla liberada, aptitud física, carta de no inhabilitación médica para el servicio y carta de no antecedentes penales; los datos obtenidos muestran que estas no son simétricas con la requisición y, peor aún, con el nivel de profesionalismo y eficacia que la prestación que este servicio público requiere.

Es imprescindible revertir esta situación, es necesario que el gobierno local comience a estudiar la posibilidad de implantar un sistema de servicio público profesionalizado* a través de una mayor rigurosidad en los perfiles y requisitos académicos (por tipo de puesto) para el personal que sea reclutado y seleccionado en los ayuntamientos, en el cual sea implementado un programa de capacitación y actualización gradual y permanente, que cada vez exija una mayor preparación en asuntos del gobierno y la administración. Este proceso deberá ser paulatino; sin embargo, existe conciencia de que su aplicación puede ser retardada debido fundamentalmente a dos factores: el primero es la baja

* Se entiende por profesionalizado la capacidad y el conjunto de conocimientos multidisciplinarios adquiridos por el servidor público a través del proceso enseñanza-aprendizaje desarrollado dentro de las instituciones académicas en temas relacionados con el Estado, el gobierno y la administración pública en su conjunto.

La certeza de que un servicio público es profesionalizado se relaciona, por tanto, con el perfil del funcionario público a su cargo. Perfil que tratándose de un administrador público debe cubrir aspectos concernientes a la capacidad de reacción y solución de problemas o inestabilidades públicas; a la habilidad de contrarrestar o aminorar las problemáticas sociales que pongan en incertidumbre su propia función pública; a la búsqueda de los conflictos públicos con actitudes y aptitudes humanísticas, apoyada de una preparación tecnológica correspondiente a la realización de las funciones asignadas. Por estas y otras razones más, la profesionalización del servidor público debe ser objeto de una enseñanza especializada en donde la formación (entendido como el primer acercamiento entre el individuo y la gama de conocimientos propios de la cuestión pública) dentro de las aulas universitarias, sean la primer etapa de una función y servicio público profesionalizado.

Procesos de mejoramiento y fortalecimiento permanente de la función pública como lo son la capacitación y actualización respectivamente, deben ser consideradas herramientas paralelas e indispensables para el estímulo y apoyo de las capacidades ya adquiridas durante la formación académica anticipada

escolaridad existente en muchos municipios pobres y marginas del país; mientras que para el caso del municipio de Huixquilucan, Estado de México, el 81% de la población contratada en el mismo, se encuentra en el horizonte de la escolaridad básica o sin ella. El segundo factor se refiere a la escasez de recursos económicos de la población en general para acceder a instituciones de educación media superior y superior, ya que regularmente el hacerlo está condicionado a trasladarse por distancias enormes o, peor aún, a migrar a la ciudad en donde se encuentran dichas escuelas, lo que se traduce en un gasto familiar no financiable. En este sentido, "la gestión del cambio debe fomentar la calidad en el servicio, lo cual hace necesario que la formación y actuar de los servidores públicos demuestren una sólida formación profesional y conjuguen su ejercicio con la sensibilidad, capacidad de concertación, honestidad, voluntad y creatividad, que son atributos indispensables para un servicio público moderno e innovador".⁷⁷

Empero, también es necesario subrayar que la aplicación de los programas de capacitación y actualización de los servidores públicos en materia de seguridad pública, con el fin de mejorar la actuación y el desempeño de éstos en la prestación del servicio, requiere de la solución de algunos factores que afectan la puesta en marcha y seguimiento permanente del proceso de enseñanza-aprendizaje: la escisión entre un subsistema de capacitación y un subsistema de remuneraciones, premios, estímulos y méritos que mejoren su calidad de vida con objeto de fomentar su actuación debida, sin verse obligados a corromperse para que mediante la extorsión y el sistema de "mordidas" nivelen su escaso salario y con ello aumente su poder adquisitivo a un mínimo aceptable; las fallas en el

⁷⁷ M. Cienfuegos Terrón, *Op. cit.*, p. 102

reclutamiento y selección de personal, las propias deficiencias del conocimiento científico o en los responsables de implementarlos, la falta de equipo necesario para materializar los conocimientos adquiridos; la escasez de recursos públicos para optimizar el establecimiento de los programas, entre otros, son elementos administrativos importantes a considerar, dado que en un momento determinado pueden significar una variable de desviación importante para elevar la productividad, eficacia y eficiencia laboral, así como las posibilidades de realización personal de los funcionarios públicos responsables de la seguridad pública en este orden de gobierno.

Con base en ello, y retomando la importancia que adquiere la tarea de profesionalizar la función pública para la construcción de un servicio público especializado, eficaz, eficiente y ético, el siguiente capítulo desarrolla una propuesta de programa integral de capacitación y actualización de los servidores públicos en materia de seguridad pública en el ayuntamiento de Huixquilucan.

Sin embargo, resulta necesario abordar el significado de la capacitación y actualización con el propósito de comprender el sentido de las mismas dentro del desempeño y profesionalización del servidor y servicio público en estudio; es por esto que se presenta a continuación las siguientes definiciones:

- CAPACITACION.- Se define dentro del sistema de administración de recursos humanos, como “el proceso mediante el cual es factible proporcionar conocimientos técnicos y prácticos necesarios para que el personal pueda desempeñar eficazmente las labores del puesto que ocupa, pueda aspirar a responsabilidades superiores y tener una formación permanente que lo conduzca

a la identificación completa con la dependencia y que le permita mejorar las condiciones de su trabajo.⁷⁸En este sentido, la capacitación tiene como propósito no sólo el desarrollo de las habilidades y actitudes del personal público, sino también se orienta al mejoramiento y fortalecimiento de toda la actividad administrativa, mediante la adquisición de conocimientos y técnicas especializados que den por resultado mejoras en la prestación del servicio público.

Ahora bien, en el proceso integral de capacitación son consideradas dos variables que giran en torno a éste, y que en mucho pueden significar la óptima realización de la función pública. Estos elementos son: la actitud y la aptitud; la primera queda circunscrita a la vocación de servicio con la que cuenta el aspirante, mientras que la segunda debe entenderse como el conjunto de las habilidades que el mismo posee. Así, "las actitudes son diferentes de las aptitudes Se dice que las aptitudes pueden ser susceptibles de medición cuantitativa porque las personas tienen en mayor o menor grado don de comprensión, fuerza de concepción, reflexión, presencia de ánimo, atención, energía, memoria, perspicacia, inventiva, claridad, riqueza de ideas, lógica, etc., que constituyen rasgos permanentes de la manera de ser de los individuos. En cambio a las actitudes sólo cabe identificarlas mediante las manifestaciones de la conducta espontánea o en las reacciones relevantes de otros."⁷⁹

⁷⁸ María Lourdes Hernández Sepúlveda, *et. al.* Seminario de Investigación Administrativa, p.72

⁷⁹ Adriana Hernández Puente. Coordinadora. *Administración y Desarrollo de Personal Público*, p.323

Es así como en la medida en que el individuo cuente con la disponibilidad de adquirir nuevos conocimientos y técnicas de trabajo como su desempeño dentro de la dependencia o entidad se verá favorecido por un desarrollo integral y personal que lo hará sentirse participe de una evolución integral de su institución. Finalmente, el proceso integral de capacitación se divide en tres etapas fundamentales, a saber:

1) El adiestramiento que se entiende como “la etapa inicial del proceso de capacitación laboral, es decir, como la actividad de enseñanza-aprendizaje que recibe el nuevo empleado para complementar sus conocimientos básicos.”⁸⁰

2) La capacitación, como etapa sucesiva y superior a la del adiestramiento, significa “la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo, lo que permite deducir que está orientada a quienes desempeñan funciones que requieren no sólo destreza manual, sino también al personal de niveles o posiciones de mayor grado de responsabilidad.”⁸¹

3) El desarrollo, significa “El progreso integral del hombre y consiguientemente abarca la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina del carácter y la adquisición de todas las habilidades que son requeridas para el desarrollo de los ejecutivos, incluyendo aquellos que tienen la más alta jerarquía en la organización de las empresas”⁸²

Por su parte, la actualización debe entenderse como el proceso intermitente mediante el cual los servidores públicos ejercitan sus conocimientos y habilidades

⁸⁰ Ana Valenzuela Pozo. *Diccionario de Administración Pública.*, p.25.

⁸¹ Adriana Hernández Puente, *Op. cit.* p.326

con el propósito de que éstos no sean olvidados; así también, se les instruye en el conocimiento y manejo de nuevas técnicas, procedimientos, reglamentos, etc. que son integrados a fin de mejorar constantemente el desempeño de las funciones y tareas que a los propios servidores públicos le son asignadas.

En este sentido, las necesidades de formación, capacitación y actualización de los servidores públicos en general son acciones impostergables; asimismo, se afirma que la ausencia de principios de eficacia, eficiencia y honestidad en los cuadros administrativos tienen consecuencias negativas en las actividades y funciones que competen al quehacer gubernamental. Especial énfasis se ha manifestado en cuanto a los miembros de las policías municipales, tanto en relación a sus elementos operativos como directivos. En este orden de ideas y para el presente estudio de caso es imprescindible contar con las herramientas indispensables que permitan garantizar un mínimo de preparación policial para que con ello se posibilite la aceleración en la resolución y arreglo de la grave situación de inseguridad pública que se manifiesta en todas las regiones del país, advirtiendo que la óptima formación policial es sólo una parte que permite abatir las prácticas delictivas, en tanto que el rol que la sociedad y más aún de la cultura cívica que ésta posee, son, sin duda, elementos y factores determinantes en la consecución de tan elevado propósito. Ante estas consideraciones y ante la demanda que el objeto de estudio de la presente investigación, se presenta en este capítulo un propuesta integral de capacitación y de actualización de los servidores públicos municipales en materia de seguridad pública.

⁸² *Ibid*, p.329

Finalmente, cabe advertir y recalcar que las limitaciones en la obtención de la información recabada directamente en la Dirección General de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México, impiden la realización de un análisis comparativo entre el programa capacitación vigente en dicho municipio y la propuesta concreta que se desarrolla a continuación. Sin embargo, es también de suma importancia señalar que las bases informativas para integrar dicha propuesta son de carácter general y de actual vigencia, además de contener criterios de especialistas en materias municipales, en tanto que los documentos utilizados han sido preparados por miembros del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

4.2. PROGRAMA INTEGRAL DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION POLICIAL

Considerando la importancia que adquiere el servicio de seguridad público en nuestros días, en tanto que de se desprenden una serie de acciones administrativas y políticas que han de tener como resultado el desarrollo del individuo y la supervivencia del Estado, el presente Programa Integral de Capacitación y Actualización Policial tiene como finalidad inducir al servidor público encargado de tan importante función a la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos y de un código de ética pública, que desarrollados de manera profesional y actualizada coadyuven al mejoramiento en la eficacia y eficiencia de la seguridad pública, dándose respuesta simultáneamente no sólo a una demanda social, sino también a un acometido que el poder estatal reclama para su permanencia. Por tanto, dicho programa queda diseñado de la siguiente manera:

OBJETIVO GENERAL.

Proporcionar a los participantes los elementos teóricos y prácticos para identificar los aspectos fundamentales y objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de que se desarrollen planes, políticas y acciones con un mayor nivel de eficiencia y eficacia, para que de manera corresponsable entre la sociedad y este orden de gobierno puedan satisfacerse las demandas actuales que en la materia se desarrollan.

1) Importancia de la formación, actualización y capacitación de los servidores públicos policiales en la prestación del servicio de seguridad pública municipal.

La Administración Pública desempeña hoy en día un papel esencial para la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen: proveer de servicios básicos en términos de calidad, oportunidad y eficiencia a la población; así como regular y promover diversas actividades económicas realizadas por los particulares y la generación de empleos, son, entre otras, funciones que deben desempeñarse profesionalmente para asegurar y mantener la productividad y calidad de vida de todos los integrantes que conforman la vida del Estado Mexicano. En este sentido, el tema de la modernización administrativa contempla el replanteamiento continuo de la actuación gubernamental bajo principios de efectividad y eficacia en la satisfacción de las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad. El mejoramiento en las organizaciones públicas de toda la Administración Federal así como en los métodos y procedimientos que éstas llevan a cabo son un reto particular que requiere de una profunda renovación constante.

En este contexto, la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos municipales quedan sustentadas por considerarse herramientas y requisitos necesarios que contribuyen al fortalecimiento de la infraestructura y capacidad del personal operativo y directivo de la municipalidad.

La prestación en el servicio de seguridad pública municipal exige la presencia de funcionarios públicos (policías) capaces de dirimir conflictos sociales; de preservar

el orden y la paz públicos, previendo en todo momento acciones delictivas y el acato total a los principios establecidos en la Carta Magna de nuestro país. Se trata, entonces, de enriquecer la visión de las autoridades y personal público en cuanto a la gran variedad de efectos que de la problemática de seguridad pública se desprenden a fin de que se actúe, en consecuencia, de manera informada, eficaz y eficientemente mediante la formulación de políticas públicas integrales para los tres ordenes de gobierno.

En conclusión, la formación, capacitación y actualización profesional de los servidores pública en la materia adquiere suma importancia al implicar no sólo aspectos como el desarrollo de las habilidades directivas, el trabajo en equipo, la utilización de tecnologías y el mejoramiento de las relaciones de coordinación y comunicación con las demás unidades y autoridades administrativas, sino también el cumplimiento en forma eficaz de los cometidos públicos que les han sido encomendados.

2) Perfil óptimo del policía.

Se sabe que en su mayoría la población del Municipio de Huixquilucan son jóvenes de entre 15 y 30 años, sin embargo para ampliar la edad que como requisito deben presentar las personas interesadas de ingresar al cuerpo de seguridad pública del ayuntamiento, en el presente programa consideramos que un promedio en la edad entre 18 a 35 años puede significar la adquisición de conocimientos a nivel medio-superior que permita desarrollar y materializar el conjunto de habilidades, destrezas y experiencias que los aspirantes ya poseen.

Esto con el fin de que la aceleración en el proceso de enseñanza-aprendizaje (formación, capacitación y actualización) de los servidores públicos no se vea interrumpida o modificada, en la aplicación de las materias que requiere el servicio, por vacíos de carácter educativo (analfabetismo, entendimiento, análisis y comprensión de la vida social, política y económica el país, etc.). Además, el nivel de conocimientos que los aspirantes poseen como resultado de su propia historia académica y del curso de formación inicial que se les otorgue por parte de las autoridades policiales correspondientes será el indicador indispensable a considerar para la ocupación del puesto requerido. Un examen de oposición es la vía factible de elegir a un servidor público responsable, honesto y capaz de ejercer la función pública.

Por otra parte, otros requisitos que los interesados deberán cubrir son:

-Sin antecedentes penales.

-Servicio militar cumplido

-Estatura mínima de 1.65 m.

-Aptitud física

* Nota: en ocasiones se considerará la experiencia previa de policía en mandos medios del orden de gobierno o cualquier otro en que se haya desempeñado como tal.

Una vez incorporados a las filas de la policía municipal, los interesados deberán ser sometidos a exámenes (médico, sicométrico, físico, antidoping) complementarios que puedan arrojar resultados confiables sobre aptitudes y

* Cuadro de distribución poblacional, pág. 99

actitudes que guarda el servidor público en su persona. Esto con el fin de materializar las potencialidades físicas y mentales que el servidor posee dentro de la realización y mejoramiento que su labor pública requiere.

3) Formación mínima del policía.

Esta formación está relacionada con el tema de capacitación del servidor público. Entendida como la herramienta técnica-administrativa que persigue la profesionalización en la prestación del servicio y el desarrollo integral del propio individuo, requiere de la dotación de nuevos conocimientos y habilidades que estén encaminadas a elevar su productividad, eficiencia y calidad en el desempeño de sus funciones, permitiendo recíprocamente la movilidad de este servidor dentro del sistema de servicio civil. Con base en ello consideramos algunas de las materias que el curso de capacitación policial debe contener, las cuales han sido divididas en dos bloques que son, cultural y técnico: el primero de ellos se refiere a la formación teórica-conceptual de las materias afines al servicio; mientras que dentro del segundo son considerados los aspectos prácticos que favorecen el desarrollo de las habilidades de los elementos policiales. Así nuestro programa contempla las siguientes asignaturas correspondientes al bloque teórico-conceptual:

A) DERECHOS HUMANOS.

En esta asignatura el policía adquirirá conocimientos relativos al respeto y vigilancia de las libertades y garantías individuales de los ciudadanos que

conforman el territorio estatal. Aspectos como la implantación de medidas represivas y violatorias de la integridad física o moral de los individuos deberán ser de cuidado y prevención por parte del cuerpo policial.

B) CIVISMO.

Esta materia deberá proporcionar al educando un sistema de valores y principios fundamentalmente éticos y morales que refuercen la intención de abandonar prácticas corruptas; la orientación del servidor público hacia el respeto, la dignidad y el compromiso con y para su trabajo coadyuvarán a reducir la impunidad como producto de la corrupción. El valor fundamental que se fomentará con mayor prioridad es el de la honestidad en la prestación del servicio. Asimismo se procederá a propiciar y refrendar el compromiso de la alta responsabilidad que poseen los educandos para con su institución, obligando a que su honesta actuación desemboque en la recreditación de su figura ante la sociedad.

C) ETICA PUBLICA.

En esta asignatura, la acción policial estará sustentada en el aprendizaje y observancia de un catálogo de principios o directrices inherentes al desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, son principios que probablemente connoten un significado de naturaleza jurídica, o bien de carácter técnico-administrativo; pero que en cualquier circunstancia determinan un valor moral, valor que el funcionario público debe responder ante las exigencias ciudadanas y del Estado mismo.

D) INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

En esta materia el policía adquirirá conocimientos relativos a la estructura orgánica y funcional del gobierno en general permitiendo con ello situar el lugar en donde desempeña su función. El conocimiento de las normas jurídicas generales que ordenan y rigen la actuación gubernamental son también objetivos a alcanzar; así como la organización del gobierno estatal y sobre todo la organización, funcionamiento y ordenamiento de la esfera municipal serán estudiados con mayor énfasis. Especial interés merece aplicarse al análisis de las relaciones que la administración municipal establece con los gobiernos estatal y federal.

E) REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Materia de suma importancia que brinda al educando los conocimientos conceptuales y jurídicos que norman la función pública, particularmente la del servicio de seguridad pública, ahondando en las responsabilidades que los policías deben tener a su cargo, los objetivos que se persiguen con su función, las facultades que les son otorgadas por ley para el ejercicio de sus funciones y el conocimiento de las sanciones a que son acreedores cuando incumplan la observancia de las normas jurídicas a este respecto. Los documentos fundamentales que deberán ser analizados dentro de esta asignatura son: Ley Orgánica Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Seguridad Pública Estatal, Reglamento de Seguridad Pública Municipal y el Reglamento Interno de la Policía Municipal.

F) ATENCION AL PUBLICO.

El policía obtendrá las bases organizacionales y procedimentales que le permitan desarrollar una relación usuario-servidor público en términos de cordialidad, respeto y buen trato hacia la población demandante de sus servicios, procurando con ello eliminar toda posibilidad de extorsión o componenda, ya sea para el caso de que el ciudadano incurra en alguna falta o delito punible o para cuando el servidor público pretenda usufructuar su autoridad en beneficio propio.

Aunado a todo lo mencionado con anterioridad, resulta menester considerar la importancia que adquiere el hecho de que el cuerpo policial en su conjunto cuente con el equipo suficiente y necesario para realizar de la mejor manera posible todas las funciones que le han sido encomendadas. El acceso a sistemas de información (equipo de cómputo y toda la gama de conocimientos nacionales y extranjeros que de éste se puedan derivar en la materia), al igual que la obtención de equipos sofisticados en armamento y unidades automovilísticas pueden significar herramientas y aspectos importantes en el policía dado que por una parte acrecientan, en una proporción determinada, la seguridad de su vida, mientras que por la otra motivan la realización de sus actividades.

Estas son sin duda herramientas alternativas que en mucho pueden agilizar no sólo el proceso de enseñanza-aprendizaje entre las autoridades y el mando operativo, sino también el desempeño acelerado y simplificado de los procedimientos y métodos que el servidor público realiza; recíprocamente la cultura de denuncia puede verse incrementada y favorecida dada la pronta y oportuna respuesta por parte de los policías ante la demanda, queja o solicitud

ciudadana. Así, el uso de las tecnologías de la información generaría el mejoramiento de la infraestructura del área administrativa y operativa como la oferta en la prestación del servicio con mayor calidad y opciones de aplicación.

A partir de la aplicación de este tipo de mecanismos, la integración laboral deberá formar parte del cambio en la unidad administrativa en estudio. Los espacios de convivencia ocupacional deberán de caracterizarse por criterios de estabilidad armónica, en donde la unidad y el consenso en la ejecución de las acciones respondan satisfactoriamente a una subcultura de responsabilidad y ética pública hacia la sociedad y no en el desarrollo de prácticas discrecionales y/o lealtad que pueden seccionar el progreso y desempeño integral del funcionario y servicio público.

BLOQUE TECNICO.⁸³

1. TECNICAS Y TACTICAS POLICIALES.

En esta asignatura el policía adquirirá los conocimientos necesarios sobre el conjunto de procedimientos, medios y estrategias confiables para efectuar su labor pública con elevadas probabilidades de éxito. Aspectos como el control psicológico y corporal con que se desarrollan dichos conocimientos deberán de ser analizados y adoptados en todo momento por el servidor público para garantizar el respeto máximo a los derechos humanos de los ciudadanos y la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

-EDUCACION VIAL Y CONTROL DE TRANSITO.

El educando recibirá conocimientos básicos sobre el desarrollo de posibles problemáticas sociales (manifestaciones, toma de edificaciones, bloqueo de caminos, etc.) dentro de la vía pública. Asimismo será receptor de criterios singularizados para mantener el orden vial y la paz pública dentro de su demarcación, promoviendo una actitud de respeto hacia las normas y señales de tránsito establecidas digna de ser ejemplificada por la ciudadanía.

-ARMAMENTO Y NOCIONES DE BALISTICA.

El policía adquirirá y practicará los procedimientos elementales que de la utilización del armamento que su función requiere se deriven. El conocimiento del

⁸³ Dirección General de Seguridad Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Huixquilucan, Edo. de México. 1998.

tipo y calibre exclusivo de su equipo deberá de ser respetado bajo cualquier circunstancia evitándose la realización de prácticas discrecionales o de abuso de autoridad.

-EDUCACION FISICA Y DEFENSA PERSONAL.

Como elementos complementarios al desarrollo y control de sus actitudes, el policía será objeto de un entrenamiento física y de defensa personal que le permitan tener la aptitud física y de vigilancia de su persona necesarias para lograr competentemente su labor pública.

PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA.

Puesto que es la sociedad a quien se destina el servicio de seguridad pública en el Ayuntamiento de Huixquilucan, deberá establecerse y medirse la calidad de éste en función de la satisfacción que hubiere generado en sus demandantes y usuarios. Para ello se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como: sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana, coadyuvándose simultáneamente a la exploración y formulación de nuevas políticas y opciones que permitan el mejoramientos en el servicio.

En la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para proporcionar los servicios, se podrá evitar la subjetividad y discrecionalidad atacándose de raíz las fuentes de corrupción e impunidad en el sistema.

Lograr la participación más activa de la ciudadanía en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, se vuelve una necesidad impostergable para tener acceso a un servicio de seguridad pública eficiente, eficaz, oportuna y satisfactorio. El establecimiento de consultas sistemáticas a la población y al servicio que realiza la dirección municipal encargada, de forma directa, será una línea de acción factible para mejorar el desempeño y profesionalización de sus integrantes.

EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.

Antes de integrar esta materia se hace necesaria una breve explicación sobre la gestión pública. En principio, definir la gestión pública nos orilla a establecer la importancia que dentro del ámbito gubernamental, y por consiguiente administrativo, ésta adquiere. En el primer caso, "... es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En este contexto, la gestión pública alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud para conjugar en favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones"⁸⁴ Es decir, la idea de gestión pública está vinculada intrínsecamente con la capacidad del gobierno para atender toda la gama de demandas y diversidades sociales que dentro de la vida estatal se desenvuelven, así como el respeto y la

⁸⁴ Ricardo Uvalle Berrones; *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, pág. 51.

respuesta idóneos que de las pluralidades políticas se susciten. Considerando en ambos casos que es el Estado organización importante para llevar a cabo tales cumplimientos.

En relación al ámbito administrativo, la gestión pública rebasa su campo tradicional en la aplicación de las funciones administrativas genéricas (en una concepción de la Administración Pública como una disciplina aplicada) para connotar una orientación de las acciones gubernamentales hacia contextos de solución creativa (innovadora) de las problemáticas públicas. Es decir, la aplicación de conocimientos y técnicas necesariamente requiere de una práctica organizativa más acorde y eficiente con las necesidades y demandas ciudadanas.

Por lo anterior, la gestión pública puede ser definida como: “La acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas”;⁸⁵ otra definición es la que la concibe como “(...) el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima”.⁸⁶

En este orden de ideas, la gestión pública de los cuerpos policiales tiene relevancia una vez que el término de los procesos de capacitación y actualización de los mismos obedezca a la efectividad que de sus acciones espera la sociedad

⁸⁵ Sonia M. Ospina Bozzi, “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la profesionalización de la gestión pública” en *Gestión y Política Pública*, p. 38.

en su conjunto. La gestión pública policial, por tanto, será valorada no sólo por representar un mecanismo organizativo y funcional para la conservación del Estado, sino también por representar un conjunto de capacidades de respuesta que la seguridad de los individuos requiere.

Así, un sistema de capacitación permanente incluye, también, una evaluación periódica de las funciones que realiza el cuerpo policial en su conjunto. Dicha evaluación se llevará a cabo mediante dos fórmulas complementarias: por una parte, la que está dirigida hacia cada uno de los servidores públicos, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o ascender verticalmente u horizontalmente en la carrera administrativa; esto como resultado de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados por la experiencia como de la capacitación y actualización implementadas en su organización. Por otro lado, la evaluación tendría que estar ligada a los resultados obtenidos por el servidor público, es decir, la calificación y medición en el desempeño de las tareas públicas más que depender del criterio personalizado de sus superiores o de las comisiones "neutrales" encargadas de realizarla, deberán de ser sustentadas por la propia sociedad, quien en último término es la beneficiaria o no del servicio prestado.

Así, la importancia de la evaluación radica en ser un mecanismo de medición y control del desempeño particular y general que presenta cada servidor público, permitiendo estimular no sólo una buena actuación del mismo (con la aplicación de incentivos, premios y recompensas que no supliendo las carencias de un

⁸⁶ Uvalle Berrones, *Las Transformaciones del Estado y ...* p. 52

salario insuficiente, puedan representar el reconocimiento explícito al trabajo bien realizado del policía) dentro y fuera de la corporación policial, sino de igual manera la separación de aquellos miembros del sistema que no acrediten y desarrollen satisfactoriamente su labor profesional. El hecho de ejercer esta facultad de separación coadyuva significativamente para que todo el sistema de seguridad pública municipal no se corrompa y pervierta, situaciones que de presentarse producen un detrimento cualitativo en la prestación del servicio.

ACTUALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN HUIXQUILUCAN.

Proporcionar a quienes presten sus servicios en materia de seguridad pública los conocimientos teóricos y prácticos necesarios a fin de que se habilite intermitentemente al servidor público para el desarrollo de nuevas y mayores responsabilidades dentro de la función pública es uno de los objetivos principales del proceso de actualización.

La adquisición del conocimiento en los cambios y modificaciones que se susciten en el nivel normativo y reglamentario del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dentro del mismo municipio al que pertenecen, al igual que el manejo de nuevas técnicas y procedimientos de investigación administrativa, serán objeto de estudio y adecuación constante y paralela al desempeño de su labor. La adopción de un código de ética, igualmente, formará parte de un proceso de revisión con el fin primordial de adecuar las actitudes policiales a márgenes de legalidad, legitimidad y respeto ciudadano. De tal modo que tanto la formación y capacitación como la

actualización y evaluación del desarrollo y desempeño profesional del policía deberán de ser etapas complementarias del conjunto de reglas que permitan contar con servidores públicos policiales capaces, responsables, honestos y eficientes de y para satisfacer la necesidad de seguridad pública que la sociedad reclama al gobierno.

DURACION

La realización de todas las asignaturas comprendidas en ambos bloques (teórico-conceptual y técnico) se contempla en una duración de 6 meses con objeto de acelerar los procesos de capacitación y actualización de los servidores públicos policiales para que de la manera más pronta y confiable posible respondan a la necesidad de contar con un servicio de seguridad pública oportuno y profesionalizado que demanda el país.

CAPITULO V. CONCLUSIONES

En la actualidad se asiste a una serie de cambios vertiginosos en todos los renglones de la vida en sociedad, en la que las acciones y decisiones gubernamentales deben responder a las expectativas y demandas ciudadanas, dado que es ahora la ciudadanía quien, a través de su organización como sociedad civil, reclama para sí la intervención del gobierno en todos los asuntos públicos que le afectan directamente. Las presiones ejercidas por dichas agrupaciones están acompañadas de propuestas factibles que en algunos casos (si no en la mayoría) poseen diversas proyecciones y visiones, mismas que se insertan en el entramado político que el propio sistema de intereses en competencia crea, por lo que la atención gubernamental a las problemáticas sociales deriva en una agudización en torno a la definición de los propios problemas y de la manera en que éstos deberán ser atendidos, es decir que los márgenes de maniobra del gobierno se ven ahora limitados por la exposición de motivos y propuestas diversas creadas desde los diversos sectores y grupos sociales.

En este contexto, el problema de la seguridad pública se establece como un problema público en el que intervienen (demandando y proponiendo soluciones específicas) una gran cantidad de posiciones, ideas y grupos políticos, propiciando la inserción casi inmediata de dicha problemática a la agenda de gobierno, empero, que para definir líneas y criterios de acción para contrarrestar la problemática los análisis que deben realizarse tienen la consigna de ser incluyentes y congruentes con las soluciones demandadas por la propia sociedad.

La problemática por la que atraviesa el servicio de seguridad pública es un asunto que, estando contemplado dentro de la agenda de gobierno ocupa atención completa. Para el caso específico de los gobiernos municipales dicha problemática se agudiza al considerar los escasos recursos financieros, técnicos y materiales con los que cuenta para atenderla; asimismo las posibilidades de capacitación y mejoramiento de las condiciones laborales sobre las cuales se desempeñan los elementos policiales generalmente se encuentran limitadas por factores institucionales, económicos y sociales. De los primeros se desprende la realidad de la subordinación de los gobiernos municipales hacia las decisiones tomadas tanto por los gobiernos estatales como por el propio gobierno federal, minimizando con ello la capacidad de respuesta a problemáticas específicas y *sui generis* que se desprenden de las realidades singulares de cada una de las municipalidades. Asimismo, la gran capacidad demostrada de los hampones para organizarse han puesto al descubierto la endeble capacidad organizacional de las instituciones policiales aunada a la facilidad con que los delincuentes se libran del ejercicio penal al no ser remitidos ante los ministerios públicos debido a las componendas y arreglos a los que llegan con los servidores públicos policiales al no contar éstos últimos con una formación y capacitación que den prioridad a los valores de honestidad y ética que sus funciones reclaman; cabe destacar que un elemento adicional que crea este sistema de corruptelas se refiere a la baja remuneración salarial de que son objeto los servidores públicos policiales.

Otro renglón adicional en el que quedan demostradas las insuficiencias institucionales se refiere al de procuración e impartición de justicia en la que

parecen privar fenómenos relacionados directamente con un sistema de corruptelas que derivan en impunidad para los transgresores de la ley más que de un sistema transparente y lo suficientemente eficiente para propiciar la aplicación de sanciones justas e imparciales, objetivas, limpias y transparentes a quienes la violan.

De los segundos (factores económicos), se desprenden los problemas de financiamiento hacia proyectos de capacitación más ambiciosos y factibles, es decir que ante la insuficiencia financiera de los gobiernos municipales la capacitación y el adiestramiento que se les brinda a los elementos policiales presenta fallas sistemáticas y, en consecuencia, de formación de cuadros con el perfil óptimo del policía, agravando o postergando con ello la aceleración del problema de la inseguridad pública.

Los factores sociales son diversos y concomitantes; entre los más importantes se destaca la existencia de una acelerada pérdida de valores y de respeto tanto a la figura de la familia como a las instituciones gubernamentales y, consecuentemente, al respeto de la ley. Ello en muchas ocasiones ha sido producto de crisis económicas recurrentes por las que se ha visto afectado nuestro país; la falta de oportunidades de empleo, de educación (teniendo como factor fundamental un crecimiento poblacional descontrolado) y de posibilidades para arribar a un estadio de mayores niveles de bienestar han inducido, indiscutiblemente, a un acrecentamiento de la inseguridad en nuestro territorio.

Los procesos de formación, capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en general, y de los miembros policiales en particular,

presentan deficiencias sustanciales producto fundamentalmente de la incapacidad financiera de los gobiernos municipales para impulsar programas de capacitación integrales que den por resultado servidores públicos bien informados, entrenados y adiestrados en las materias específicas que sus funciones demandan.

Empero, el entramado institucional constituye un factor adicional en el declive de la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales, dado que las estructuras rígidas y de verticalidad jerárquica conllevan a que en los procesos de capacitación priven criterios discrecionales en la aplicación de procedimientos y de contenido en los cursos impartidos. La ausencia de un marco normativo que rija la actividad de capacitación en cada uno de los órganos gubernamentales en materia de seguridad pública (discrecionalidad), deriva en un descontrol que minimiza la garantía de que los servidores públicos que ingresan a las instituciones policiales estén debidamente formados y capacitados con objeto de que su actuación contribuya ineludiblemente a alcanzar el objetivo de velar por la integridad de las personas y sus propiedades y, más aún, garantizar que el orden público sea una realidad permanente.

Por su parte, la actualización de los elementos policiales como proceso intermitente que resulte en el mejoramiento de la actuación policial a través del análisis y la recolección de las experiencias en el servicio parece ser más un objetivo que una realidad. Actualizar significa dotar de nuevos conocimientos al personal policial con objeto de eficientizar su actuación en por lo menos dos renglones: el aspecto teórico-conceptual que integra el conocimiento de nuevos reglamentos y disposiciones en la materia, o bien de las modificaciones que éstos

sufran como resultado del ejercicio legislativo; y, el aspecto técnico que se refiere a los factores que intervienen en la actuación operativa tales como el manejo de armas, acondicionamiento físico, etc. Sin embargo, la escasez de recursos presupuestarios y la existencia de marcos normativos formulados con discrecionalidad impiden una integración sistemática y global de cursos de actualización dirigidos tanto al personal operativo como a los cuadros directivos.

Por otra parte, es menester señalar que en el renglón institucional se confirmó que la discrecionalidad en la información otorgada por los funcionarios del H. Ayuntamiento de Huixquilucan deriva del temor de que sean identificadas las deficiencias que en lo relativo a la capacitación del personal policial se mantienen.

Por su parte, la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta algunos vacíos como son la capacidad y destinación a los gobiernos estatales y municipales de los recursos financieros para dar cumplimiento a la encomienda de seguridad pública.

Regular el funcionamiento del servicio público basándose en las problemáticas específicas y particulares que su jurisdicción desarrolla, se vuelve una necesidad inaplazable. Impulsar una cultura administrativa en donde los gobiernos estatales, municipales y todas las instancias involucradas en el mejoramiento de la función pública promuevan desde la esfera de su competencia un cambio radical en la actitud y aptitud de los servidores públicos policiales es fundamental para la formulación de políticas y leyes obligatorias que regulen los procesos y funcionamientos elementales en la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, el tema de la formación, capacitación y actualización de los policías municipales retoma, también, su importancia. Hoy en día la formación del policía debe garantizar en todo sentido que en el ejercicio de su labor pública, el respeto al derecho y la aspiración a una administración pública con mayor productividad y bajo parámetros de eficiencia y responsabilidad no esté vinculada únicamente a intereses personalizados o de lealtad, sino por el contrario su relación sea íntimamente con los valores, necesidades y expectativas de la sociedad. En virtud de ello, el empleo de herramientas como la capacitación y actualización permanente dentro de la función pública, se vuelve un elemento considerable de fortalecimiento y desarrollo del desempeño del servidor y de la estructura administrativa en su generalidad. Por su parte, la evaluación se desarrolla en forma paralela a los procesos de mejoramiento de la atención a los usuarios; acciones de simplificación y descentralización administrativa, desarrollo institucional y gestión pública social podrían ser escenarios indicativos de una administración pública municipal profesional.

La implementación de un programa integral de capacitación y actualización para garantizar un mínimo de preparación policial es sólo una parte del cambio modernizador que la administración del Municipio de Huixquilucan, Estado de México, deberá emprender para abatir prácticas delictivas y de inseguridad que se presentan dentro de su territorio. El proceso de enseñanza-aprendizaje de aquellas asignaturas que se relacionen con el respeto a los derechos humanos, con la cultura cívica y el rol importante que juegan las instituciones administrativas, así como los ordenamientos jurídicos que regulan las acciones de

los propios servidores públicos en sus tres órdenes de gobierno, serán materias que adquieren suma importancia para el conocimiento y fortalecimiento de la función pública.

Aspectos como son el perfil óptimo del policía; un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas; un sistema de compensaciones y premios basado en la evaluación del desempeño en los puestos así como una evaluación por parte de la ciudadanía para seleccionar al servidor público que contribuya al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta con la institución, son, entre otras, propuestas que se presentan en esta investigación para profesionalizar la función pública en el servicio de seguridad pública.

RECOMENDACIONES

- 1) Los instructores encargados de impartir los cursos de formación, capacitación y actualización deberán contar con la asesoría de servidores públicos con preparación académica a nivel posgrado en lo concerniente a la Administración Pública en su conjunto, y en el conocimiento de la prestación de servicios públicos en lo particular.
- 2) La implantación de técnicas y tácticas para el mejoramiento del servicio de seguridad pública deberán ir acompañadas de un ambiente laboral propicio para el desempeño óptimo de los elementos policiales.
- 3) El estudio y puesta en práctica de los conocimientos adquiridos por el personal deberá ir acompañado de mecanismos que incentiven y estimulen la acción policial profesionalizada desde su inicio.
- 4) El proceso de enseñanza-aprendizaje de las tácticas y técnicas policiales deberá ser estudiado y analizado en sus contenidos con los procesos modernizadores de las policías en el mundo.
- 5) Los cursos de capacitación y actualización deberán poner especial énfasis en el enaltecimiento de los principios de honradez y eficacia a fin de garantizar el declive del sistema de corruptelas que hasta la fecha posee vigencia. Asimismo, las sanciones a los policías que en su desempeño incurran en corruptelas deberán ser ejemplares (la destitución definitiva del cargo) con el propósito de fomentar un apego estricto a la normatividad que el servicio establece.

ANEXO 1

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 9o., 27, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 9o., 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone, en materia de seguridad pública, emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público, administrando de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan;

Que para ello es necesario regular y poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública; promover la profesionalización de los recursos humanos; reglamentar el registro nacional de servicios policiales; establecer o reforzar convenios entre el Gobierno Federal y los de los Estados y Municipios, e integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal;

Que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y previa consulta popular, la Secretaría de Gobernación ha elaborado el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, y

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación ha sometido el referido programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Gobernación y entidades del sector elaborarán sus correspondientes programas anuales los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el contexto de la programación anual de gasto público.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificarán periódicamente el avance del programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; además, realizarán las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrán las reformas a dicho programa.

ARTÍCULO CUARTO.- Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contenido de este Decreto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis.- **Ernesto Zedillo Ponce de León.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor.**- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guilermo Ortíz Martínez.**- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Arsenio Farell Cubillas.**- Rúbrica.

Presentación.

1.- Introducción.

2.- Diagnóstico.

- 2.1 Marco de referencia.
- 2.2 Cobertura policial preventiva.
- 2.3 Inversión en infraestructura policial preventiva.
- 2.4 Incidencia delictiva.
- 2.5 Condiciones y riesgos laborales.
- 2.6 Capacitación policial.
- 2.7 Ministerio Público y Policía Judicial.
- 2.8 Administración de Justicia.
- 2.9 Readaptación social.
- 2.10 Servicios particulares de seguridad.
- 2.11 Participación ciudadana.

3.- Objetivo general.

4.- Estrategias generales.

5.- Objetivos y estrategias específicas y líneas de acción.

- 5.1 Marco Jurídico.
- 5.2 Cobertura Policial.
- 5.3 Infraestructura para la Seguridad Pública.
- 5.4 Incidencia delictiva.
- 5.5 Condiciones y riesgos laborales.
- 5.6 Capacitación.
- 5.7 Ministerio Público y Policía Judicial.
- 5.8 Administración de Justicia.
- 5.9 Prevención y Readaptación Social.
- 5.10 Servicios privados de seguridad.
- 5.11 Participación Ciudadana.
- 5.12 Metas de ejecución.

6.- Ejecución y evaluación.

- 6.1 Procedimiento de evaluación.
- 6.2 Una política actualizada de seguridad pública.

7.- Hacia un nuevo modelo de seguridad pública.

PRESENTACION

Es un sólido compromiso del Gobierno de la República transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones de seguridad pública que ha provocado la injusticia e inseguridad que a todos nos agravia.

Para ello, desde el inicio de la gestión de la actual administración se sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales encaminada a sentar las bases del cambio estructural que requiere la nación en el ámbito de la justicia y la seguridad pública.

Los principios de mayor trascendencia que motivan esta política de gobierno, son la concepción constitucional de seguridad pública como función del Estado y la definición de la coordinación como estrategia insustituible en la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, que prevé la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se constituye en una guía del trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que se realizarán por todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del Gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional.

Este Programa será el instrumento de directrices que propone qué hacer y cómo realizar las responsabilidades que la Constitución encarga al Estado Mexicano, como sociedad y gobierno en su conjunto, para afrontar uno de los retos principales que tiene la generación actual.

1. INTRODUCCION

La Constitución en su artículo 21 ha dispuesto la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió en la consulta popular¹ las aportaciones de la sociedad, definiéndose los objetivos de:

"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 no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia".

Por su parte, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en su artículo 3o., que:

"La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad".

La Ley mencionada, que reglamenta los últimos párrafos del Artículo 21 Constitucional, facilita al Consejo Nacional de Seguridad Pública a formular propuestas de contenido para este Programa Nacional, en los términos de su Artículo 15, fracción III. Fundamentan también este Programa los artículos 16, 19, 22, 23, 26 y 29 de la Ley de Planeación.

El 5 de febrero en la ciudad de Querétaro, ante la presencia del C. Presidente de la República, se hizo entrega a los Señores Gobernadores y a los funcionarios federales miembros del Consejo Nacional, de un conjunto de conceptos básicos para el Programa Nacional 1995-2000, a fin de que lo conocieran y emitieran su opinión al respecto

Oportunamente se recibieron comentarios propositivos al documento, que enriquecieron sustancialmente la versión inicial y que, en esos términos, reflejan la visión de las partes de la Federación que tienen competencia en la seguridad pública.

¹La consulta popular para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el caso de la seguridad pública permitió la celebración de seis Foros de Consulta Regional, en los cuales se abordaron los temas de la Seguridad pública como derecho de los habitantes; el Sistema de Seguridad Pública; Profesionalización de los cuerpos policiales preventivos; Revalorización y dignificación del policía; Sistema nacional de Información policial; y Prestación de servicios de seguridad pública por particulares.

La reforma al artículo 21 constitucional ya lo apunta: se requiere un nuevo modelo de seguridad pública nacional.

2. DIAGNOSTICO

2.1 Marco de referencia

La manera de comprender los obstáculos debe ser consecuente con la forma de abordarlos y darles respuesta. Esta premisa es fundamental para comprender que las necesidades de la sociedad en materia de seguridad pública son distintas a las que prevalecían hace sólo unos años y ello implica el replanteamiento de varios conceptos que muestran su caducidad y anacronismo, ante la dimensión y composición actual de las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

La magnitud de la tarea que tiene frente a sí la estructuración de una política nacional de seguridad pública, requiere precisar algunos indicadores cuantitativos.

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.²

El total nacional de unidades económicas de los sectores industriales, comerciales, de servicios y los propios de la actividad agrícola, minera, pecuaria y forestal, ascienden a un poco más de 2.3 millones de establecimientos comerciales, industriales y de servicios a los que esta propuesta de política nacional debe brindar seguridad. Obligación que también se extiende a más de 193 mil escuelas; 10,120 bibliotecas; 14,924 unidades médicas y 1,246 centros deportivos, instalados a lo largo y ancho del país.³

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 país, cuya mayoría son corporaciones policiales municipales y centros de reclusión. Vale comentar al respecto que en muchos municipios no existe un número de policías suficientes para considerarlos como una corporación.

La política de seguridad pública en México 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.

El deterioro que se observa en la eficacia y eficiencia de las políticas y estrategias desempeñadas a nivel institucional, señala la urgencia de impulsar un profundo y verdadero cambio estructural que responda, en múltiples formas, a un reclamo social intenso y extendido por todos los sectores de la sociedad mexicana.

En el ámbito estatal y municipal, 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.

Además, cabe señalar que en el seno de la compleja y diversa realidad internacional contemporánea se pueden observar tendencias que favorecen el incremento de los niveles de violencia social y de la delincuencia, en la mayoría de los países que integran la comunidad internacional.

El conocimiento sobre la actividad delincinencial ha sido tradicionalmente vinculado a la policía, pero escaso énfasis se ha hecho en formar policías que se capaciten en técnicas apropiadas de prevención del delito y de cuidar el orden público, confundiendo la mayoría de las veces las tareas de policía *preventiva* con las de policía judicial.

²Primer Informe de Gobierno. Septiembre de 1995.

³Ibid

De lo expuesto se deriva la siguiente problemática estructural, a cuya solución deberán dirigirse los esfuerzos de coordinación de las instituciones de seguridad pública y la sociedad mexicana:

- La ausencia de una política de coordinación gubernamental que permita enfrentar la problemática existente y que, simultáneamente, establezca las bases necesarias para la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad pública en el país y del marco jurídico y reglamentario;
- Las deficiencias en políticas, estrategias y técnicas de las tareas de las policías judiciales y las de la seguridad pública;
- El incremento, sofisticación y equipamiento de la delincuencia y el crimen organizado;
- Prácticas de ineficiencia, impunidad y corrupción que han debilitado la credibilidad en las instituciones y su legitimidad.

2.2 Cobertura policial preventiva

En los Estados Unidos Mexicanos hay 2,395⁴ 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 enorme disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidades de la localidad.

Esto significa que al carecerse de criterios racionales de planeación para decidir, proyectar, emplear y capacitar a los elementos de la seguridad pública municipal, existen 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.

En resumen, 1990 municipios tienen de 0 a 100 policías (82.53 %) y 318 municipios (13.18 %) están en el rango de 101 a 1,000 elementos y en 87 municipios se concentra el 68.7% de las policías preventivas del país. A nivel estatal, la más alta participación policial se tiene en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz.⁵ 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.⁶

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.⁷

2.3 Inversión en infraestructura policial preventiva

No sólo las cantidades financieras que apoyan el trabajo policial son precarias. Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro. Esta situación adquiere una relevancia muy significativa en el caso de las policías preventivas de los municipios que componen la República Mexicana.

Durante el sexenio 1989-1994, la inversión en infraestructura policial preventiva -no considerando a las corporaciones de policía judicial- por cada mexicano, fue de 1.00 peso nuevo anual⁸ por habitante.

Si esta cifra se ubica respecto a su porcentaje de participación en el Producto Interno Bruto del País, se observa que el gasto destinado a la infraestructura policial en ese período representó solamente el .008 del PIB (cuadros 1 y 2), desde luego sin considerar el gasto administrativo y en salarios de las corporaciones policiales.

⁴ Información del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (no se consideran nuevos municipios en proceso de constitución).

⁵ Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana Secretaría de Gobernación, 1994.

⁶ Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal, Noviembre de 1995.

⁷ Datos obtenidos de las propias dependencias federales.

⁸ Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, 1994. Las cifras se refieren a inversión pública en armamento, academia, equipo antimotines, laboratorio, radiocomunicaciones y vehículos, que corresponden a la inversión federal y aportaciones estatales. Para este cálculo se estimó una población promedio de 85 millones de habitantes en el período de referencia, con base en las cifras del Consejo Nacional de Población.

CUADRO 1

P.I.B. e Inversión en Seguridad Pública			
Cifras en miles de pesos. Base de precios 1980*			
	PIB A	Inversión (**) B	% A/B
1989	5,048,950	551	0.011
1990	5,276,684	480	0.009
1991	5,619,560	486	0.009
1992(***)	5,619,835	N.D.	N.D.
1993	5,658,539	691	0.012
1994	5,857,478	431	.007

(*) Información del INEGI y de los reportes del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Gobernación y de los Gobiernos de los estados.

(**) Inversión de apoyos federales asociada a recursos estatales, acordados en los Convenios de Desarrollo. No incluye otras inversiones fuera de este mecanismo.

(***) Este año no hubo inversión federal en la materia. No se tienen datos de inversiones locales.

CUADRO 2

**Inversión Pública (Federación y Estados)
en Infraestructura de Seguridad Pública (*)
1989-1994**

Miles de pesos, sin deflactar				
	Inversión Federal	Inversión Estatal	Total	%
Total	282,048	227,810	509,858	100
Capacitación	23,510	16,661	40,171	8.0
Armamento	22,343	18,407	40,750	8.0
Equipo Antimotín	43,022	32,909	75,931	15
Laboratorios	4,305	3,496	7,801	1.6
Radiocomunicación	53,675	42,971	96,646	19
Vehículos	100,680	82,891	183,571	36
Otros	34,515	30,475	64,988	13

(*) Incluye equipamiento de instalaciones, equipo de cómputo, material didáctico, uniformes y equipo de oficina.

Fuente: Elaboración con base en el análisis de la inversión de recursos federales asociada a recursos estatales, en el marco de los Convenios de Desarrollo. No contempla otras inversiones fuera de este mecanismo.

2.4 Incidencia delictiva

Un punto de partida para elaborar un programa de acciones públicas requiere de manera indispensable analizar cuantitativa y cualitativamente sus factores y resultantes; en el caso de la seguridad pública, será necesario conocer y considerar algunos datos significativos de la incidencia delictiva y su dinámica, así como sus causas y efectos.

El incremento de los índices de delincuencia es un fenómeno que en los últimos años ha afectado a varios países que cuentan con cuerpos policiales bien capacitados y remunerados.

Por ejemplo, en Francia la delincuencia ha aumentado más del 60%, durante los últimos 10 años, mientras que en la segunda mitad del decenio de 1980, la tasa de homicidios en Italia y Portugal se duplicó y la de Alemania se triplicó.⁹

En nuestro país durante 1990 a 1994 el número de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia¹⁰, en ambos fueros a nivel nacional, se incrementó sin duda alguna, como se puede observar en los cuadros siguientes (3 y 4).

⁹Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1994.

¹⁰ Personas a quienes se les dictó auto de formal prisión y quedaron sujetas a proceso, de acuerdo a la clasificación metodológica utilizada por el INEGI para el Cuaderno de Estadísticas Judiciales.

CUADRO 3

Presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común y federal, según fuero y grupos principales de delito.

1990-1994

FUERO Y GRUPOS PRINCIPALES DE DELITO	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	146,529	146,474	152,458	164,670	165,927
FUERO COMÚN	124,797	126,292	133,399	142,218	141,176
CONTRA EL PATRIMONIO A/	52,316	54,464	57,989	61,868	60,036
CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD CORPORAL B/	39,702	40,589	41,384	43,464	42,892
CONTRA LA PAZ Y LA LIBERTAD PERSONAL C/	6,266	6,483	6,888	7,532	7,516
CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUAL D/	5,951	5,845	5,774	5,820	5,416
OTROS E/	20,562	20,911	21,364	23,534	23,316
FUERO FEDERAL	21,732	18,182	19,059	22,452	24,751
CONTRA LA SALUD PUBLICA F/	10,470	7,753	8,907	9,840	9,125
CONTRA LA SEGURIDAD PUBLICA G/	4,336	4,703	4,319	6,148	8,548
CONTRA EL PATRIMONIO A/	2,287	1,754	1,582	1,568	1,624
VIOLACION A LA LEY GENERAL DE POBLACION	845				
CONTRA LAS VIAS DE COMUNICACION H/		798			
CONTRA LA ECONOMIA PUBLICA I/			1,106	1,260	1,328
OTROS J/	3,794	3,174	3,145	3,636	4,126

A) Incluye robo, abigeato, abuso de confianza, fraude y estafa, despojo, daño en propiedad ajena, administración fraudulenta, extorsión, usura y chantaje; B) Incluye homicidio, aborto, auxilio o inducción al suicidio, abandono de personas y omisión de auxilio o cuidados, lesiones y disparo de arma de fuego sobre personas y ataque peligroso; C) Incluye privación ilegítima de la libertad, secuestro o plagio, raptó, coacción o amenazas, allanamiento de morada, asalto, revelación de secretos y ataques a la libertad de expresión y de reunión.; D) Incluye violación, estupro, atentados al pudor y abusos sexuales e inseminación artificial indebida.; E) Incluye delitos contra la seguridad de tránsito, encubrimiento, tentativas, armas prohibidas, ataques a las vías de comunicación, incumplimiento de obligaciones, etc.; F) Incluye del peligro de contagio, en materia de comestibles y medicinas, de ingeniería sanitaria y alteraciones nocivas, venta ilegítima de bebidas alcohólicas y contra la salud (en materia de drogas, enervantes, estupefacientes y psicotrópicos); G) Incluye asociación delictuosa y pandillerismo, portación, fabricación y acopio de armas prohibidas y uso indebido de objetos y materiales explosivos, evasión de presos y quebrantamiento de sanción H) Incluye contra la seguridad vial y medios de transporte (ataques a las vías de comunicación), contra la seguridad del tránsito de vehículos (conducir ebrio) y violación de correspondencia.; I) Incluye contra el comercio, la industria, la agricultura y la estabilidad económica, contra la riqueza forestal del Estado, contra el consumo y la riqueza, contrabando y defraudación fiscal.; J) Incluye encubrimiento, homicidio, falsedad, peculado, cohecho, tentativas, etc.

Fuente: Cuadernos de Estadísticas Judiciales, INEGI; México, 1995.

CUADRO 4

Presuntos delincuentes registrados en los Juzgados de 1a. Instancia
(1990-1994)

TOTAL NACIONAL	776,058	100%
FUERO COMUN	669,882	86%
Contra el patrimonio	288,673	37
Contra la vida e integridad corporal	208,031	27
Contra la paz y la libertad personal	34,685	5
Contra la libertad y seguridad sexual	28,806	4
Otros	109,687	14
FUERO FEDERAL	106,176	14%
Contra la salud	46,095	6
Contra la seguridad	28,054	4
Contra el patrimonio	8,815	1
Violaciones a la Ley General de Población	845	0.1
Contra las vías de comunicación	798	0.1
Contra la economía pública	3,694	0.5
Otros	17,875	2

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI, 1995.

Por otra parte, es destacable la tabla de incidencia delictiva para el periodo de 1980 a 1994 que presenta un crecimiento en el fuero común del 102 % y del fuero federal en 286%; en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incrementó en el fuero común 112 % y en el federal 209% (cuadro 5).

CUADRO 5

Incremento delictivo por tipo de fuero
(1980-1994)

	1980 (A)	1994 (B)	Tasa de Crecimiento (A/B)
Total Presuntos	76,166	165,927	118 %
Total Sentenciados	64,056	142,365	122 %
Fuero Común			
Presuntos	69,748	141,176	102%
Sentenciados	56,939	120,585	112%
Fuero Federal			
Presuntos	6,418	24,751	286%
Sentenciados	7,117	21,980	209%

Fuente: Cuadernos de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995.

En el lapso 1990-1994, el 81.00% del total de los sentenciados recibió condenatoria. Esta cifra es del 79.81% en el caso de los sentenciados del fuero común, mientras que en el fuero federal el porcentaje se ubica en el 87.40% (Los cuadros 6 y 7 reflejan este cuadro y señalan la referencia por grupos de edades delincuentes).

CUADRO 6

**Personas procesadas y sentenciadas en juzgados de primera instancia.
1990-1994**

CONCEPTO	PROCESADOS	SENTENCIADOS	SENTENCIADOS EN ABSOLUTORIA	SENTENCIADOS EN CONDENATORIA	% b/a	% c/a	% d/a	% d/b	% c/b
	(a)	(b)	(c)	(d)					
TOTAL NACIONAL	776,058	653,252	124,157	529,155	84.17	15.99	68.18	81.0	19.0
FUERO COMUN	669,882	551,208	111,261	440,047	82.29	16.60	65.69	79.81	20.18
FUERO FEDERAL	106,176	101,944	12,396	89,108	96.01	11.67	83.92	87.40	12.15

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995

CUADRO 7

**Detenidos consignados a juzgados de primera instancia. Ambos fueros, por grupos de edad.
1990 - 1994**

TOTAL NACIONAL	776,058	100.00%	
FUERO COMUN	669,882	86.32%	100.00%
16-19	86,871	11.19%	12.97%
20-29	278,705	35.91%	41.60%
30-39	151,862	19.57%	22.67%
40-49	72,857	9.39%	10.88%
50 o Más.	79,587	10.26	11.88%
FUERO FEDERAL	106,176	13.68%	100.00%
18-19	6,776	0.87%	6.38%
20-29	45,036	5.80%	42.42%
30-39	29,942	3.86%	28.20%
40-49	13,062	1.68%	12.30%
50 o Más.	11,360	1.46%	10.70%

Nota: En el grupo de 50 o más años, se incluyen los no especificados. Las cifras no coinciden totalmente debido a su redondeo.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995

En el período de 1992 a 1995 el número de averiguaciones previas abiertas dentro del fuero común del Distrito Federal y en el fuero federal a nivel nacional, también se incrementa en forma constante; pero es más preocupante la relación porcentual entre el número de averiguaciones y las consignaciones con y sin detenido ante las autoridades judiciales.

Ahora bien, la diferencia entre las cifras reportadas como averiguaciones previas iniciadas y las consignadas, refleja en parte la falta de un marco legal que permita impugnar el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento (cuadro 8)

CUADRO 8

Averiguaciones Previas Iniciadas y Consignadas al Poder Judicial (*)

Distrito Federal

Fuero-Común	1992	1993	1994	1995
Iniciadas	127,433	120,185	145,095	201,136
Consignadas	25,992	23,190	17,682	19,801
Consignadas con Detenido	7,218	6,716	6,263	7,231
Inic./Consig.	20.4 %	19.3%	12.2%	9.84%
Inic./Consig. con Detenido	5.7%	5.9%	4.3%	3.6%

Fuero Federal

Total Nacional

	1992	1993	1994	1995
Iniciadas	48,661	57,604	55,799	60,032
Consignadas	16,415	32,039	27,388	30,270
Consignadas con detenido	8,169	11,561	11,995	15,836
Inici./Consign.	33.7%	55.6%	49.1%	50.4%
Inici./Consign. con Detenido	16.8%	20.1%	21.5%	26.4%

(*) Juzgados de Paz y Penales.

Fuente: Actualizada con información proporcionada por las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

Los rubros que mayor frecuencia presentan en ambos fueros son, referenciados al lapso 90-94, contra el patrimonio (robo y daños), la integridad corporal (lesiones) y los ilícitos contra la vida (homicidios). En el fuero federal, por su parte, los delitos más frecuentes son contra la salud, armas prohibidas y robo (cuadro 9).

CUADRO 9

Delitos más frecuentes. Ambos fueros. 1990 - 1994

TOTAL NACIONAL	776,058	100.00%	
FUERO COMÚN	669,882	86.32	100.00%
ROBO	165,975	21.38	24.78
LESIONES	157,057	20.23	24.24
HOMICIDIOS	36,740	4.73	5.48
FUERO FEDERAL	106,176	13.68	100.00%
CONTRA LA SALUD	46,095	5.94	43.41
ARMAS PROHIBIDAS	26,911	3.47	25.34
ROBO	4,009	0.52	3.78

Nota: el porcentaje no cubre el 100% en virtud de la selección de variables; existen otros 17 renglones de clasificación de estadística criminológica en la fuente, para cada uno de los fueros.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995.

Al respecto, diez entidades federativas han mantenido la constante como las más significadas en delitos del fuero común, tanto en datos de procesados como sentenciados: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Tabasco, Guanajuato y San Luis Potosí (cuadro 10).

CUADRO 10
PRESUNTOS DELINCUENTES Y SENTENCIADOS SEGUN LAS 10 ENTIDADES FEDERATIVAS CON
MAYOR INCIDENCIA

1990 - 1994

	PRESUNTOS					SENTENCIADOS				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
DISTRITO FEDERAL	20,551	17,880	15,989	15,356	12,315	15,411	15,844	14,319	12,511	12,904
MEXICO, EDO.	11,047	12,293	11,238	10,372	9,536	14,626	13,237	12,127	10,446	10,115
JALISCO	10,629	10,841	12,028	12,584	12,294	8,419	8,989	8,913	9,436	10,293
VERACRUZ	9,876	10,382	10,033	10,558	10,598	10,443	9,446	8,384	8,533	8,646
TAMAULIPAS	6,922	6,897	7,810	10,035	10,147	6,741	7,522	5,634	6,065	8,083
SONORA	6,153	5,755	5,167	6,704	6,625	4,549	5,589	4,948	6,334	7,120
CHIHUAHUA	5,596	6,174	6,472	7,062	7,615	4,086	4,597	3,914	4,621	5,174
TABASCO	5,047	3,738	5,564	5,459	6,620	5,713	5,898	4,838	5,014	4,838
GUANAJUATO	5,494	5,508	5,366	5,324	6,025	4,601	4,671	4,350	4,025	5,122
SAN LUIS POTOSI	5,984	5,461	5,108	4,772	4,833	3,217	3,875	3,786	3,281	2,954
TOTAL	87,299	84,929	84,775	88,226	86,558	77,806	79,668	71,213	70,266	75,249
TOTAL NACIONAL	146,523	146,413	162,454	164,070	165,927	122,481	130,471	136,313	131,622	142,385

Fuente: INEGI, Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales

Ahora bien, con todas estas cifras es necesario subrayar que el número aislado de presuntos delinquentes no reflejan la magnitud de los ilícitos que se cometen, debido a que en la averiguación previa que se inicia con la consignación ante los juzgados competentes, es común que se actúe por la comisión de uno o más delitos, lo que disminuye la cantidad de presuntos delinquentes en relación al registro llano de ilícitos.

El grueso de las consignaciones en el fuero común corresponde a la comisión de un solo delito, 76.42%; los registros que involucran a dos ilícitos responden al 17.83%. Para el fuero federal, los porcentajes manifiestan el siguiente comportamiento: 90.12% para las consignaciones por un ilícito, y 7.70% para las consignaciones por dos ilícitos (cuadro 11).

CUADRO 11

Presuntos delinquentes registrados en juzgados de primera instancia,
por número de delitos. Ambos Fueros. 1990-1994

FUERO COMÚN	869,882	100.00%
UNO	511,916	76.42%
DOS	119,444	17.83%
TRES	28,443	4.25%
CUATRO O MAS	10,079	1.50%
FUERO FEDERAL	106,176	100.00%
UNO	95,681	90.12%
DOS	8,178	7.70%
TRES	1,593	1.50%
CUATRO O MAS	724	0.68%

FUENTE: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1994

La delincuencia organizada es tal vez la más preocupante expresión de esas conductas, puesto que involucra a grupos criminales que actúan con estructuras equipadas, ordenadas y disciplinadas, sometidas a reglas rígidas; sus operativos no son producto de impulsos sino de previsiones meditadas y calculadas que desafortunadamente han rendido fruto a las bandas organizadas.

Esta delincuencia no tiene límites fronterizos; el proceso delictivo donde se inscribe, tiene orígenes y efectos transnacionales; se ha convertido en uno de los problemas más graves de la comunidad mundial, que sólo podrá combatirse globalmente sin intervencionismos, pero con firme cooperación conjunta. Es

también un complejo sistema económico clandestino con ingresos que sobrepasan el producto nacional bruto de algunas naciones y cuya disimulación (lavado de dinero) provoca otro tipo de problemas nocivos.

Se estima que durante 1994 el narcotráfico que opera en México alcanzó ingresos de alrededor de 30,000 millones de dólares.¹¹ Este dato permite visualizar la necesidad de que nuestro país al igual que otros afectados, instrumente políticas más eficaces contra el crimen organizado y sus modos de operación: narcotráfico, terrorismo, secuestros, tráfico de indocumentados y de armas, asaltos en vías de comunicación y robo organizado con violencia, principalmente.

Las acciones de reacción contra el crimen organizado que atañen a los órganos de la procuración de justicia, tendrán no solamente un lugar de apoyo dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino la colaboración enfática y coordinada de las autoridades de prevención y administración de justicia. En este mismo sentido, deberá complementarse el marco legal que fortalezca esta lucha, con nuevas leyes que incorporen hipótesis criminales y procuren procedimientos de auxilio específicos, para las acciones del Ministerio Público.

Estos criterios son muy importantes para las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, ya que permitirán sumar a la ejecución de los programas sectoriales correspondientes, las ventajas de la colaboración institucional e intergubernamental que se deriven de este Programa.

Entre los conceptos criminales de mayor impacto social por su gravedad atentatoria y violencia están sin duda los secuestros, que el año pasado sumaron 548 conocidos --no todos denunciados-- en el territorio nacional (cuadro 12).

CUADRO 12

Secuestros *

ESTADO	SECUESTROS
Aguascalientes	6
Baja California	14
Baja California Sur	2
Campeche	7
Coahuila	8
Colima	14
Chiapas	70
Chihuahua	11
Distrito Federal	56
Durango	5
Guanajuato	6
Guerrero	92
Hidalgo	6
Jalisco	21
México, Edo.	23
Michoacán	33
Morelos	32
Nayarit	18
Nuevo León	4
Oaxaca	16

¹¹ Foro de Consulta Popular sobre el Combate al Narcotráfico. México, 1995.

Puebla	13
Querétaro	5
Quintana Roo	0
San Luis Potosí	2
Sinaloa	23
Sonora	14
Tabasco	25
Tamaulipas	7
Tlaxcala	1
Veracruz	9
Yucatán	3
Zacatecas	1
TOTAL	548

* Enero - Diciembre de 1995

Fuente: Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.

Por la misma razón resaltan la atención los delitos de asaltos a los bancos; las diez entidades federativas con mayor número de estos crímenes registraron en total 2,303 contra 3,456 asaltos que se verificaron en toda la república durante el período de 1981 a 1995 (cuadro 13).

CUADRO 13

Las diez entidades federativas con mayor número de asaltos bancarios 1981-1995

ESTADO	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	SUMA
Jalisco	40	35	18	29	15	14	25	22	30	34	56	33	11	23	35	420
Distrito Federal	18	34	54	17	35	46	45	62	20	6	7	10	8	25	21	408
México, Edo.	22	19	19	24	32	19	15	14	13	1	7	28	27	15	15	270
Sinaloa	12	29	25	35	31	36	32	11	11	2	3	3	0	7	8	245
Puebla	18	45	31	12	21	17	19	21	10	5	4	8	7	7	13	238
Michoacán	10	7	9	7	15	12	8	28	23	23	26	12	15	9	12	216
Guanajuato	2	2	5	16	14	31	8	23	11	12	10	14	10	9	12	179
Veracruz	14	19	13	13	10	13	8	6	6	8	7	7	1	2	2	129
Chiapas	3	15	8	5	3	9	12	6	9	11	7	8	3	4	2	105
Nayarit	6	11	0	6	10	9	6	12	3	9	12	0	0	8	1	93
Total por Entidades	145	218	182	184	186	208	178	206	136	111	139	123	82	109	121	2,303
Total Nacional	220	340	272	216	258	290	266	272	207	163	215	194	141	214	196	3,456

Datos al 30 de Junio de 1995

Fuente: SEPROBAN

Una de las disfunciones en el modelo tradicional de ausencia de coordinación entre los sistemas de seguridad pública y los de procuración e impartición de justicia, se encuentra en los delitos contra la salud.

Entre 1989 y mediados de 1995 se detuvieron a 110,420 personas involucradas o indiciadas por este tipo de faltas al Código Penal¹². De ellas, un elevado porcentaje no fue procesado y por tanto no ingresó a los reclusorios.

¹² Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 1995.

No obstante, las acciones de procuración e impartición de justicia guardaron en este tema una efectiva correlación entre ambas, pues la mayor parte de las personas consignadas ante las autoridades judiciales y a quienes se dictó una resolución de sujeción a proceso, fueron debidamente sentenciadas.

Entre 1990 y 1994 se registraron procesos en contra de 46,077 presuntos narcotraficantes y se sentenciaron a 48,254. El dato del mayor número de sentencias se puede explicar porque en un lapso determinado se resuelven las causas iniciadas años atrás (cuadros 14 y 15).

CUADRO 14

Presuntos responsables procesados por delitos contra la salud.

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Aguascalientes	43	44	56	230	105	478
Baja California	521	628	827	776	953	3705
Baja California Sur	118	74	90	135	131	548
Campeche	98	61	85	106	122	472
Coahuila	336	265	239	304	330	1474
Colima	86	74	97	110	154	521
Chiapas	213	138	101	167	129	748
Chihuahua	414	501	546	381	490	2232
Distrito Federal	804	594	503	495	225	2621
Durango	349	229	161	280	300	1319
Guanajuato	202	129	180	130	102	743
Guerrero	227	250	146	204	207	1034
Hidalgo	35	24	11	37	19	126
Jalisco	1104	795	1026	885	1009	4619
México, Edo.	275	214	145	126	133	693
Michoacán	277	291	487	537	561	2153
Morelos	131	107	146	149	129	662
Nayarit	285	182	336	257	166	1228
Nuevo León	494	277	399	468	346	1984
Oaxaca	431	286	268	254	340	1579
Puebla	135	124	97	122	92	570
Querétaro	83	25	45	71	29	253
Quintana Roo	178	136	112	120	88	634
San Luis Potosí	232	193	230	296	211	1162
Sinaloa	408	295	531	845	816	2895
Sonora	740	649	798	824	552	3563
Tabasco	352	120	147	229	247	1095
Tamaulipas	973	527	535	733	563	3331
Tlaxcala	22	10	18	8	4	62
Veracruz	467	266	307	371	336	1747
Yucatán	55	55	47	104	77	338
Zacatecas	290	141	116	68	115	730
No especificados	2	4	4	1	3	14
Extranjeros	85	43	69	14	35	246
Total	12455	9742	10897	11830	11113	46077

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI.

CUADRO 15

Delincuentes sentenciados por delitos contra la salud

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Aguascalientes	58	32	27	48	23	188
Baja California	250	658	586	621	781	2896
Baja California Sur	123	131	86	113	124	577
Campeche	135	118	53	138	108	562
Coahuila	261	265	233	258	176	1193
Colima	174	148	133	141	83	679
Chiapas	207	254	198	127	156	942
Chihuahua	342	575	494	436	432	2279
Distrito Federal	704	759	489	486	231	2669
Durango	263	371	270	283	284	1471
Guanajuato	214	180	169	174	159	896
Guerrero	159	146	152	216	243	916
Hidalgo	33	89	15	17	19	173
Jalisco	1157	1195	844	941	947	5084
México, Edo.	305	295	144	166	92	1002
Michoacán	757	987	633	582	507	3466
Morelos	128	115	113	115	150	621
Nayarit	244	199	153	286	224	1108
Nuevo León	516	380	360	439	443	2138
Oaxaca	527	395	330	258	276	1786
Puebla	76	160	116	94	101	547
Querétaro	65	68	16	37	46	232
Quintana Roo	145	105	127	103	82	562
San Luis Potosí	227	213	184	219	202	1045
Sinaloa	512	538	468	473	810	2601
Sonora	707	1066	804	725	610	3912
Tabasco	308	278	132	167	182	1067
Tamaulipas	798	1114	893	667	555	4027
Tlaxcala	8	18	26	8	11	71
Veracruz	479	457	340	348	320	1944
Yucatán	57	41	79	80	70	327
Zacatecas	164	210	238	101	72	786
No especificados	3	0	6	2	5	16
Extranjeros	95	55	63	41	30	284
Total	12191	13888	10966	10903	10548	48254

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI.

En cuanto a la ocupación de los presuntos responsables, existe la impresión entre diversos sectores sociales de que el desempleo puede explicar el aumento de la incidencia criminal. Esto supondría que en las cifras, la proporción de desempleados en las averiguaciones previas iniciadas y en los sentenciados, fuera mayor respecto a los que contaban con trabajo.

Sin embargo, llama la atención que en el período 1990-1994 sólo el 10.34% de los procesados del fuero común y 5.94% del federal se consideraban desempleados. Esto es, que cerca del 94% y del 90% de los presuntos delincuentes, respectivamente, declararon que tenían empleo al momento de ser aprehendidos. Estos porcentajes se mantienen aproximados para los delincuentes sentenciados, en ambos tipos de fuero (cuadros 16 y 17).

CUADRO 16

Presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia, según ocupación. Ambos fueros. 1990-1994

CONCEPTO	TOTAL F.F.	%	TOTAL F.C.	%
TOTAL	106,178	100.00%	689,882	100.00%
PROFESIONISTAS	2,105	1.98%	11,661	1.74%
TECNICOS	1,767	1.66%	9,888	1.48%
TRABAJADORES DE LA EDUCACION	736	0.69%	5,701	0.85%
TRAB. ARTE. ESPEC. Y DEP. 1/	839	0.79%	4,293	0.64%
FUNC. PUB. Y PRIV. 2/	649	0.61%	2,476	0.37%
TRAB. AGRIC. GANAD. SILV. 3/	24,413	22.99%	122,881	18.34%
PERS. CPNS. ACTIV. IND. 4/	340	0.32%	1,459	0.22%
TRAB. DIREC. ACTIV. IND. 5/	22,691	21.37%	150,272	22.43%
OPERA. MAQ. PROD. IND. 6/	586	0.55%	2,736	0.41%
APOYO IND. ARTESANAL. 7/	3,305	3.11%	25,638	3.83%
OPERADORES DE TRANSPORTES 8/	9,657	9.10%	50,084	7.48%
JEFES ACTIV. ADMIVAS. Y SERV. 9/	149	0.14%	641	0.10%
TRAB. ADMINISTRATIVOS 10/	9,871	9.30%	76,592	11.43%
COM. Y AGENTE DE VENTAS 11/	13,062	12.30%	71,862	10.73%
VENDEDORES AMBULANTES 12/	1,025	0.97%	7,643	1.14%
TRAB. SERV. PERSONALES 13/	3,114	2.93%	18,613	2.78%
TRAB. SERV. DOMESTICOS. 14/	336	0.32%	1,902	0.26%
SER. PROT. Y VIGILANCIA 15/	3,422	3.22%	15,171	2.28%
OCUP. NO ESPECIFICADA. 16/	1,800	1.70%	21,116	3.15%
NO TRABAJA. 17/	6,309	5.94%	69,253	10.34%

1/Incluye: Trabajadores del arte, espectáculos y deportes.2/Incluye: Funcionarios y directivos en los sectores público, privado y social.3/Incluye: Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de caza y pesca.4/Incluye: Supervisores, inspectores y otros trabajadores de control en la fabricación artesanal e industrial.5/Incluye: Artesanos y trabajadores fabriles en la industria de la transformación y trabajadores en actividades de reparación y mantenimiento.6/Incluye: Operadores de maquinaria fija en movimiento continuo y equipos en el proceso de producción industrial.7/Incluye: Ayudantes, peones y los trabajadores no calificados en el proceso de fabricación artesanal e industrial. 8/Incluye: Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y en medios de transporte.9/Incluye: Jefes de Departamento, Coordinadores y Supervisores en actividades administrativas y de servicios.10/Incluye: Trabajadores

administrativos. 11/Incluye: Comerciantes, empleados de comercio y agentes de ventas. 12/Incluye: Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios. 13/Incluye: Trabajadores en servicios personales en establecimientos. 14/Incluye: Trabajadores en servicios domésticos. 15/Incluye: Trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas. 16/Incluye: Otros trabajadores con ocupaciones no clasificadas anteriormente. 17/Incluye: Desempleados y actividades que no perciben remuneración.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI. 1994

CUADRO 17

Sentenciados en juzgados de primera instancia, según ocupación. Ambos fueros. 1990-1994.

CONCEPTO	TOTAL P.F.	%	TOTAL P.C.	%
TOTAL	104,844	100.00	551,308	100.00
PROFESIONISTAS	1,791	1.76	8,175	1.50
TECNICOS	1,653	1.62	7,865	1.43
TRABAJADORES DE LA EDUCACION	664	.65	4,681	.85
TRAB. ARTE, ESPEC. Y DEP. 1/	828	.81	3,359	.68
FUNC. PUB. Y PRIV. 2/	552	.54	1,488	.27
TRAB. AGRIC. GANAD. SILV. 3/	25,315	24.83	106,995	19.4
PERS. CPNS. ACTIV. IND. 4/	877	.86	1,103	.20
TRAB. DIREC. ACTIV. IND. 5/	22,141	21.72	128,190	23.22
OPERA. MAQ. PROD. IND. 6/	526	.52	1,710	.31
APOYO IND. ARTESANAL. 7/	2,950	2.89	15,868	2.91
OPERADORES DE TRANSPORTES 8/	9,119	8.94	28,815	5.25
JEFES ACTIV. ADMIVAS. Y SERV. 9/	169	.15	424	.08
TRAB. ADMINISTRATIVOS 10/	9,164	8.99	51,545	9.33
COM. Y AGENTE DE VENTAS 11/	12,626	12.38	43,944	8.02
VENDEDORES AMBULANTES 12/	931	.91	4,181	.76
TRAB. SERV. PERSONALES 13/	2,886	2.83	15,488	2.85
TRAB. SERV. DOMESTICOS. 14/	272	.27	1,384	.25
SER. PROT. Y VIGILANCIA 15/	1,473	1.40	10,526	1.89
OCUP. NO ESPECIFICADA. 16/	1,124	1.10	7,527	1.39
NO TRABAJA. 17/	5,413	5.36	58,494	10.61

1/Incluye: Trabajadores del arte, espectáculos y deportes. 2/Incluye: Funcionarios y directivos en los sectores público, privado y social. 3/Incluye: Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de caza y pesca. 4/Incluye: Supervisores, inspectores y otros trabajadores de control en la fabricación artesanal e industrial. 5/Incluye: Artesanos y trabajadores fabriles en la industria de la transformación y trabajadores en actividades de reparación y mantenimiento. 6/Incluye: Operadores de maquinaria fija en movimiento continuo y equipos en el proceso de producción industrial. 7/Incluye: Ayudantes, peones y los trabajadores no calificados en el proceso de fabricación artesanal e industrial. 8/Incluye: Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y en medios de transporte. 9/Incluye: Jefes de Departamento, Coordinadores y Supervisores en actividades administrativas y de servicios. 10/Incluye: Trabajadores administrativos. 11/Incluye: Comerciantes, empleados de comercio y agentes de ventas. 12/Incluye: Vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios. 13/Incluye: Trabajadores en servicios personales en establecimientos. 14/Incluye: Trabajadores en servicios domésticos. 15/Incluye: Trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas. 16/Incluye: Otros trabajadores con ocupaciones no clasificadas anteriormente. 17/Incluye: Desempleados y actividades que no perciben remuneración.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales. INEGI. 1995

En el Distrito Federal, en el fuero común, durante 1990 y 1994 la incidencia delictiva denunciada creció en un 21.11%, mientras que el desempleo aumentó a un ritmo de 28.32% (cuadro 18). Este es un dato considerable para intentar medir el desempleo como factor criminógeno, en la zona considerada como la de mayor índice de inseguridad en el país.

CUADRO 18

Desempleo e incidencia delictiva en la Ciudad de México.

1990-1994. Fuero Común

	1990	1991	1992	1993	1994	INCREMENTO PORCENTUAL (1990-1994)
Incidencia Delictiva	133,352	136,927	140,226	133,717	161,496	21.11
Robos	43,271	40,894	44,704	41,823	54,992	27.09
Desempleo	187,689	180,144	206,460	249,332	261,837	28.32

Fuente: Elaborado con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, del INEGI, así como datos de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

Respecto al estado físico de los presuntos responsables consignados a juzgados de primera instancia, la inmensa mayoría de ellos se encontraban en pleno uso de sus facultades mentales al momento de delinquir (cuadro 19).

CUADRO 19

Presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia, según estado psicofísico. Ambos fueros. 1990-1994

		%	%
TOTAL NACIONAL	776,058	100	100
FUERO COMÚN	669,882	86.6	100
EBRIOS O CON ALIENTO ALCOHOLICO	171,190	22.1	25.55
INFLUENCIA DE DROGAS	4,777	0.6	.72
LOS DEMAS	493,915	63.6	73.73
FUERO FEDERAL	106,176	13.3	100
EBRIOS O CON ALIENTO ALCOHOLICO	9,062	1.2	8.53
INFLUENCIA DE DROGAS	3,005	.4	2.83
LOS DEMAS	94,109	12.1	88.64

Nota: A partir de 1994, la metodología estadística de la fuente integra las variables de presuntos delincuentes ebrios, con los presuntos con aliento alcohólico.

Fuente: Cuaderno de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995

2.5 Condiciones y riesgos laborales

Es indudable que la responsabilidad policial implica un alto riesgo en el cumplimiento de sus obligaciones, ya que por su función debe actuar para prevenir y, en varios casos, enfrentar situaciones de peligro provocadas por delincuentes mejor pertrechados que ellos.

En lo que se refiere a las percepciones salariales de los policías, se carece de una política que permita calcular con criterios adecuados tales percepciones, así, por ejemplo, en el municipio de Tapachula, un policía raso ganaba en 1994, \$361.00 al mes, en tanto que en el Distrito Federal el mismo puesto tenía un ingreso de \$1,300.00.

Lo anterior pone de manifiesto desequilibrios, ineficiencias e inconsistencias que son el resultado de la falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes, así como la ausencia de un sistema de planeación que facilite la administración y operación de los servicios policiales del país.

Los bajos salarios policiales no son la única fuente de la corrupción entre las policías preventivas, pues también incide en este fenómeno la ausencia de práctica y cultura profesional en la seguridad pública de nuestro país.

Un enfoque para su evaluación debe interpretarse como mercado laboral, con características estructurales de oferta y demanda, requisitos y riesgos, salarios y prestaciones, características organizacionales, así como de los segmentos sociales que ocurren a ese mercado en búsqueda de empleo.

Otros factores asociados lo representan el cese o destitución injustificada o arbitraria, aunado a la escasa remuneración salarial con que cuentan por sus servicios.

Además debe considerarse que existen otro tipo de factores generalizados, que no se registran de manera sistemática en los expedientes personales de los miembros de las corporaciones y que también son motivos de destitución, aunque no generalmente sean materia de consignación ante las autoridades competentes. Muchas veces sólo se procede a la baja administrativa, aun cuando se hubiesen perpetrado actos delictivos.

En estos términos, los cesados o despedidos emigran hacia otros cuerpos policiales de la misma región o hacia otras entidades federativas, a empresas de seguridad privada, o bien pasan al mercado del trabajo criminal, sea de la criminalidad reactiva, semiorganizada o de las organizaciones de gran escala, lo cual se demuestra en otro acápite con la significativa presencia de éstos entre los sentenciados judicialmente.

Así, la inestabilidad laboral se erige como otra condicionante de los bajos niveles de profesionalidad, además de que no permite la racionalización de la administración en los recursos humanos o materiales a mediano ni largo plazo, ni de un diagnóstico preciso sobre necesidades de actualización y resultados en los cursos de adiestramiento.

En esta concepción socio-económica destaca que el origen social del personal policial es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos. De ahí que los requisitos de escolaridad sean mínimos y el salario también, con largas horas de trabajo en una gran diversidad de jornadas.

De lo anterior se desprende que la estructura escolar, salarial y laboral de los policías no corresponde a las características constitucionales, sociales, profesionales y funcionales que se estiman mínimamente razonables para nuestra sociedad y que explican, significativamente, algunas de las razones por las cuales existe una alta rotación en las corporaciones policiales.

Las diversas funciones del actual modelo de seguridad pública son consecuencia de esta distorsión estructural. Al policía preventivo se le encomiendan las más variadas labores ajenas a su función social y profesional.

Ello es generado, sin lugar a dudas, por la falta de controles y criterios de valoración, admisión y contratación del personal en los cuerpos de seguridad pública del país, de un sistema profesional de servicio público continuo, así como por la ausencia de un banco de datos sobre el personal de la seguridad pública y sobre su equipamiento.

2.6 Capacitación policial

Un factor fundamental para la profesionalización policial es la formación o capacitación específica que reciben los aspirantes a ingresar a las corporaciones policiales (cuadro 20). En nuestro país existen 58 instituciones de capacitación policial, de las cuales 17, son para policía judicial y 41 para la policía preventiva.

Cuadro 20

**Cursos impartidos y personal capacitado en Instituciones de Formación Policial
(enero a octubre de 1995)**

Tipo de Cursos	Cursos Realizados	Cursos por Realizar	Total de Cursos	Personal Egresado	Personal por Egresar	Total de Personal
Sector Preventivo						
Básico de Formación	179	55	234	7,862	2,780	10,642
Actualización	91	25	114	12,541	1,900	14,441
Especialización	46	11	57	1,047	504	1,551
Promoción y otros	36	19	55	4,587	110	4,697
SUBTOTAL	350	110	460	26,037	5,294	31,331
Sector Judicial						
Básico de Formación	29	11	40	1,546	489	2,035
Actualización	39	3	42	1,085	80	1,165
Especialización	8	5	13	280	125	405
Promoción y otros	43	6	49	681	49	730
SUBTOTAL	119	25	144	3,592	743	4,335
TOTAL	469	135	604	29,629	6,037	35,666

Fuente: Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana SEGOB

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 la 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.

No todas las academias de policía imparten el curso básico, ya que hasta 1994 en 5 de esas instituciones se suspendió o no se imparten (Guerrero, Campeche, Tlaxcala, Durango, Guanajuato)

La duración del curso básico en las academias del país muestra un promedio de 4.5 meses, que oscila entre 1 mes en Baja California y 9.5 meses en Querétaro, exceptuando el curso de 2 años en Quintana Roo

El promedio europeo de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses, que incluyen cursos teóricos y prácticos. En países como Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia el curso es entre 32 y 36 meses¹³.

La disparidad de criterios, tanto en la definición como en el perfil del policía preventivo o los objetivos académicos y estrategias pedagógicas, puede deducirse considerando también la escolaridad mínima que se requiere para ingresar al curso básico.

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"

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", que conocen limitadamente las necesidades y trabajos de prevención y del respeto y protección a los derechos humanos, que debieran caracterizar las técnicas de enseñanza para la policía profesionalizada.

¹³ Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM, México, 1994.

Es importante señalar que no existe un registro y seguimiento en la formación o capacitación de personal docente para policías, ni registro de estos capacitadores.

El reto de la educación en las corporaciones de seguridad pública es alto. La mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6 %), se encuentra en el rango escolar "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa".

De ellos, 99,450 (24.7 %) están comprendidos en "secundaria incompleta y secundaria completa"; y 55,342 (13.7 %) con preparatoria completa o incompleta, más aquéllos con normal completa o incompleta 788 (0.19 %), y "otros tipos de escolaridad" 23,618 ¹⁴.

Los bajos niveles de escolaridad entre el personal policial en activo podrían contextualizar una serie de circunstancias que obedecen tanto a la tradición "policíaca", como a la carencia de una política de alto nivel en seguridad pública.

Esto refleja la ausencia de planes y políticas bajo criterios de congruencia, sistematización y continuidad para la formación profesional regional o nacional de los policías. Incluso, hay suspensión constante de cursos y un escaso presupuesto para el desarrollo de estas actividades.

En estas condiciones de baja escolaridad, adquiere sentido y explicación causal la frase: "el policía se hace en la calle"; que los propios elementos y funcionarios policiales utilizan para justificar su falta de valoración frente a la capacitación (el personal castigado es al que se envía a los cursos) y la falta de comprensión de su relevancia.

2.7 Ministerio Público y Policía Judicial

Las instituciones de formación del personal de la procuración de justicia muestran condiciones semejantes a la de los policías preventivos: falta de programas de capacitación articulados, coherentes y de currícula adecuada; secundaria o preparatoria como requisitos escolares mínimos de ingreso; cursos básicos de 16 a 24 semanas de curso básico ¹⁵.

Se considera que existen alrededor de 4,400 agentes federales y 21,000 locales, en funciones de policía judicial ¹⁶.

Sólo recientemente la PGR elevó la duración de sus cursos de 4 a 12 meses para el curso básico de policía judicial, que es la duración más baja de las policías investigadoras de Europa (Italia), mientras que en España es de 2 años y en Alemania es de 3 años; sin embargo, la Procuraduría elevará a 16 meses la duración del próximo ciclo formativo.

En cuanto a la planta docente de los institutos de formación, todas las policías europeas y de Estados Unidos de América, cuentan con docentes de tiempo completo, mientras que en México la plantilla del profesorado es contratada generalmente por horas.

Un dato revelador de la formación y capacitación de este personal es que la Procuraduría General de la República (PGR), haya capacitado en los últimos diez años a 12,891 agentes y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), por su parte, en los siete años anteriores ha formado 32,802 elementos. En total, ambas instituciones han impartido cursos de formación y aprobado a 45,693 personas.

Sin embargo, ello contrasta con el hecho de que ambas instituciones cuentan a la fecha sólo con aproximadamente 7,000 policías judiciales y casi 3,000 agentes del ministerio público ¹⁷.

Debido a ello, se considera necesario revisar las políticas de selección, evaluación y planeación en la formación de sus recursos humanos, pues representa un gran riesgo formar a demasiadas personas en plazos muy cortos, con bajos niveles de especialización y que, además, no permanecen en las instituciones.

También se requiere elevar los alcances educativos en la formación de los agentes del Ministerio Público, pues de ellos depende la eficacia acusadora ante el juez, la dirección de las diligencias investigadoras de la policía judicial y la vigilancia de la legalidad en los procesos de procuración de justicia. Es necesario cerrar la brecha entre la gran cantidad de indiciados y la de los efectivamente consignados, mediante la profesionalización y la capacidad investigadora de los agentes de la procuración de justicia.

De diciembre de 1994 a junio de 1995, el Ministerio Público Federal manejó un total de 41,997 averiguaciones previas, e inició 14,055 procesos penales. De las averiguaciones previas elaboró 12,812 dictámenes de no ejercicio de la acción penal y 5,942 de reserva.

De 5,249 órdenes de aprehensión, la Policía Judicial Federal sólo cumplió 2,466 (incluye mandamientos judiciales); además de 968 reaprehensiones, 10,250 investigaciones, 2,894 presentaciones y localizaciones, además de 1,379 comparecencias; esto es, 15,927 actuaciones policiales. Por delitos contra la salud detuvo a 2,531 personas.

¹⁴ Datos de la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, 1994.

¹⁵ Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal. INACIPE. México, 1992.

¹⁶ Datos proporcionados por la Procuraduría General de la República y de los trabajos censales previos al desarrollo del Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública.

¹⁷ Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1995.

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el mismo lapso resolvió 140,751 indagatorias, de las cuales el 78.5% se envió a reserva, en el 6.4% dictaminó incompetencia y en el 5.1% dispuso el no ejercicio de la acción penal; esto significa que sólo el 10% de los asuntos obtuvo consignación ante las autoridades judiciales.

La policía judicial del Distrito Federal tuvo 110,474 actuaciones policiales: 38,682 órdenes de investigación y 53,040 de presentación; más 18,752 mandatos del órgano jurisdiccional, y puso a disposición del Ministerio Público a 13,453 personas detenidas.

Esto revela que, si el Ministerio Público Federal abre e inicia en el país 41,997 averiguaciones previas y el Ministerio Público del Distrito Federal 140,751; el primero envía a reserva y dictamina el no ejercicio de la acción penal en el 44% de los asuntos y el segundo lo hace con el 75%.¹⁸

Estas cifras enfatizan la necesidad de impulsar estándares institucionales de eficiencia y, también, reflejan una situación que se hace extensiva a nivel nacional.

2.8 Administración de Justicia

En nuestro país tanto los jueces como la propia función jurisdiccional han sido objeto de escaso interés público y académico. Sólo de manera reciente y motivadas por las reformas constitucionales de diciembre de 1994, en materia de impartición de justicia federal y del fuero común en el Distrito Federal (creación del Consejo de la Judicatura, recurso ante el no ejercicio de la acción penal, controversias de constitucionalidad, exámenes de oposición, etc.), se ha iniciado una mayor atención al funcionamiento del sistema judicial.

Una concepción integral de la seguridad pública, en los términos constitucionales y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debe incorporar el análisis sobre los sistemas judiciales, ya que los jueces son los garantes más elevados de nuestra seguridad y de nuestra libertad; de ellos depende funcionalmente la materialización del orden jurídico, es decir, la realización de la justicia plena.

Entre los problemas se encuentran la insuficiente capacitación jurídica y los escasos márgenes de maniobra y autonomía respecto al Poder Ejecutivo, mismos que se encuentran en el centro de la atención de las reformas promovidas por el Gobierno de la República. Un factor adicional es que en todas las entidades federativas, es el Ejecutivo quien designa a los Magistrados de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia y otra variante es que sean los legisladores quienes ratifiquen, en algunos Estados, esos nombramientos.

A finales de 1994, el Poder Judicial de la Federación contaba con 5,202 plazas judiciales, de las que 1,520 son jueces y magistrados, repartidos en 23 Circuitos Judiciales Federales del país. Estas demarcaciones judiciales contenían a 249 magistrados en Tribunales Colegiados, 47 en Tribunales Unitarios, 122 jueces administrativos y 175 en los Juzgados de Distrito y sus respectivos secretarios de acuerdos, actuarios y demás. Con el personal administrativo el número es de 14,955 plazas. Entre 1990 y 1994 tomaron cursos de capacitación, en el Instituto de Especialización Judicial, 2,033 personas.¹⁹

Siendo el Poder Judicial Federal el único órgano jurisdiccional competente en materia de delitos federales, es relevante su actuación en los resultados de las políticas integrales del combate al crimen organizado y al narcotráfico. Todo el esfuerzo desarrollado por la institución del Ministerio Público Federal podría ser ineficaz si los juzgados penales federales no cuentan con personal especializado y códigos penales adecuados. Pero también puede decirse que la ineficiencia e insuficiencia en la integración de las averiguaciones previas a cargo de sus Agentes Federales puede inhibir una adecuada impartición de justicia si, conforme a derecho, no se le proporcionan a los juzgadores los elementos indispensables y lógicos para acreditar los tipos penales.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuenta con 227 Juzgados: 66 penales, 56 civiles, 40 familiares, 23 de arrendamiento, 2 concursales, 4 de inmatriculación judicial y 36 de paz. Del total de los 257,529 juicios que encausó durante 1995 en primera instancia, sólo 12,304 fueron de índole penal, lo que arroja un promedio de 186.4 juicios penales por Juez (en lo civil 134,718; en lo familiar 43,252); mientras que en los Juzgados de Paz ingresaron en el ramo penal 10,149 consignaciones y en lo civil 17,969. En las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en materia penal el número de apelaciones (5,422), sólo se incrementó en un 5% respecto al año anterior.²⁰

Hay que advertir que la cifra correspondiente a los juzgados penales, de primera instancia y de justicia de paz (22,453), no es significativa, pues representa sólo el 9% del total de las cargas de trabajo de la administración de justicia del Distrito Federal. Mientras que cada juez penal instruyó 186 juicios durante el año, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal registró este año casi 600 delitos diarios.²¹

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Diciembre de 1994.

²⁰ Informe de Labores del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Diciembre de 1995.

²¹ Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal. Noviembre de 1995.

En cuanto a los poderes judiciales de los estados, cuya competencia son delitos del orden común, sus respectivas leyes orgánicas les dotan del auxilio de instituciones estatales y municipales de policía preventiva y judicial. Estas disposiciones también señalan las circunscripciones geográficas y jurisdiccionales bajo las que se organizan (Partidos, Distritos o Departamentos). Cada una tiene, al menos, un Juzgado de Primera Instancia y los juzgados cívicos o municipales de las principales ciudades o cabeceras municipales de las entidades federativas (cuadro 21).

CUADRO 21

Organización del Poder Judicial en los Estados

01 Aguascalientes	2 Partidos Judiciales
02 B. California	4 Partidos Judiciales
03 B. Calif. Sur	4 Distritos Judiciales
04 Campeche	4 Distritos Judiciales
05 Coahuila	8 Distritos Judiciales
06 Colima	3 Distritos Judiciales
07 Chiapas	10 Distritos Judiciales
08 Chihuahua	14 Distritos Judiciales
09 D.F.	1 Distrito Judicial
10 Durango	14 Distritos Judiciales
11 Guanajuato	21 Partidos Judiciales
12 Guerrero	18 Distritos Judiciales
13 Hidalgo	17 Distritos Judiciales
14 Jalisco	26 Partidos Judiciales
15 México, Edo.	16 Distritos Judiciales
16 Michoacán	23 Distritos Judiciales
17 Morelos	9 Distritos Judiciales
18 Nayarit	9 Partidos Judiciales
19 Nuevo León	12 Distritos Judiciales
20 Oaxaca	30 Distritos Judiciales
21 Puebla	22 Distritos Judiciales
22 Querétaro	6 Distritos Judiciales
23 Q. Roo	5 Distritos Judiciales
24 San Luis P.	21 Distritos Judiciales
25 Sinaloa	17 Distritos Judiciales
26 Sonora	16 Distritos Judiciales
27 Tabasco	17 Distritos Judiciales
28 Tamaulipas	17 Distritos Judiciales
29 Tlaxcala	6 Distritos Judiciales
30 Veracruz	21 Distritos Judiciales
31 Yucatán	3 Deptos. Judiciales
32 Zacatecas	13 Distritos Judiciales

Fuente: Elaborado con base en el análisis de las Leyes Orgánicas respectivas. 1996

Es necesario ponderar la importancia social y cívica que puede adquirir esa gran base judicial constituida por los jueces locales de jurisdicción plena y calificadores que sancionan todo lo referente al orden público e infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los municipios de la República, o en las delegaciones políticas del Distrito Federal, ya que tendrá gran importancia en las políticas de prevención de infracciones administrativas y de delitos.

Las divisiones geográficas y jurisdiccionales serán el mejor elemento para ubicar las acciones de coordinación a través de los Consejos que integren el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues ahí se encuentran también las autoridades de la procuración de justicia y la readaptación social.

Por ello es necesario consolidar, revalorar y actualizar las tareas de los jueces de primera instancia y municipales y estimular su participación en la nueva cultura de seguridad pública.

2.9 Readaptación Social

En los 435 reclusorios del país, actualmente se encuentran 93,574 internos, 70,288 (75%) del fuero común y 23,286 (25%) del fuero federal. De éstos últimos la población sentenciada asciende a 14,224 internos. Entre ellos hay 711 internos reclusos en los centros federales de máxima seguridad²²

En los centros penitenciarios (cárcel municipal, distrital, regional, reclusorios preventivos, regionales, centros de readaptación social, penitenciarias y colonias penales) había en 1991²³ aproximadamente 15,000 plazas laborales, correspondiendo la mayoría al personal de seguridad 10,295, y al administrativo 2,041.

Para 1995 los servidores públicos en el Sistema Nacional son 30,561, incluyendo al personal de custodia, administrativo y de dirección. En entidades federativas con mayor población penitenciaria en el país, existen diversas proporciones de su capacidad instalada y de la relación entre personal técnico y custodio por interno (cuadros 22 y 23).

CUADRO 22

Población Penitenciaria. Diciembre de 1995

Entidad Federativa	Número de Centros		Capacidad %		Población (b)	Sobrepoblación	
		%	(a)			Absoluta (b-a)	Relativa (b/a*%)
BAJA CALIFORNIA	4	0.92	3,630	3.97	5,105	1,475	40.6
NAYARIT	20	4.60	1,192	1.30	2,275	1,083	90.9
SONORA	14	3.22	3,772	4.12	4,834	1,062	28.2
NUEVO LEON	13	2.99	3,298	3.60	4,337	1,039	31.5
TAMAULIPAS	13	2.99	4,213	4.60	5,064	851	20.2
VERACRUZ	22	5.06	6,598	7.21	7,386	788	11.9
CHIHUAHUA	14	3.22	2,202	2.41	2,844	642	29.2
DISTRITO FEDERAL	8	1.84	7,590	8.29	8,142	552	7.3
PUEBLA	22	5.06	2,908	3.18	3,419	511	17.6
MEXICO	19	4.37	4,921	5.38	5,403	482	9.8
MICHOACAN	23	5.29	3,737	4.08	4,174	437	11.7
COAHUILA	9	2.07	1,994	2.18	2,335	341	17.1
COLIMA	3	0.69	876	0.96	1,187	311	35.5
TABASCO	18	4.14	2,594	2.83	2,756	162	6.2
SAN LUIS POTOSI	14	3.22	1,562	1.71	1,664	102	6.5
YUCATAN	3	0.69	1,442	1.58	1,534	92	6.4
DURANGO	12	2.76	1,590	1.74	1,653	63	4.0
BAJA CALIFORNIA SUR	4	0.92	609	0.67	598	-11	-1.8
Cefereso 2 Puente Grande	1	0.23	424	0.46	383	-41	-9.7
GUANAJUATO	19	4.37	2,335	2.55	2,260	-75	-3.2
CHIAPAS	23	5.29	2,526	2.76	2,431	-95	-3.8
Cefereso 1 Almoloya de Juárez	1	0.23	424	0.46	328	-96	-22.6
AGUASCALIENTES	2	0.46	689	0.75	543	-146	-21.2
QUERETARO	6	1.38	964	1.05	787	-177	-18.4
OAXACA	28	6.44	3,439	3.76	3,232	-207	-6.0
TLAXCALA	2	0.46	683	0.75	475	-208	-30.5
HIDALGO	18	4.14	1,223	1.34	859	-364	-29.8
QUINTANA ROO	4	0.92	1,232	1.35	760	-472	-38.3
CAMPECHE	2	0.46	1,465	1.60	964	-501	-34.2
SINALOA	18	4.14	5,226	5.71	4,715	-511	-9.8
MORELOS	9	2.07	2,451	2.68	1,926	-525	-21.4
GUERRERO	16	3.68	2,552	2.79	1,961	-591	-23.2
ZACATECAS	18	4.14	1,644	1.80	999	-645	-39.2
Colonia Penal Federal Isias Marias	1	0.23	3,000	3.28	1,618	-1,382	-46.1
JALISCO	32	7.36	6,543	7.15	4,623	-1,920	-29.3
TOTAL	435	100	91,648	100	93,574	2,026	2.21

NOTA: * Existe sobrepoblación cuando el signo es positivo. Si el signo es negativo, hay capacidad. El % del Subtotal de Procesados y Sentenciados del Fuero Común y Fuero Federal se toma con referencia al Total de internos en el Estado Correspondiente.

** Entidades federativas que actualizaron su capacidad de internamiento

FUENTE: Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Diciembre de 1995

²² Censo de diciembre de 1995. Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación.

²³ Censo Nacional Penitenciario 1990-1991. Secretaría de Gobernación.

CUADRO 23

Número de internos por personal técnico y de custodia, en los centros de readaptación social del país.

Entidad Federativa	Internos por Custodio	Internos por Técnico
Aguascalientes	2.62	14.68
Baja California	11.34	154.70
Baja California Sur	3.22	26.00
Campeche	5.99	31.10
Coahuila	6.19	39.58
Colima	7.24	49.46
Chiapas	3.41	15.19
Chihuahua	4.98	50.79
Distrito Federal	3.30	13.13
Durango	3.90	127.15
Guanajuato	1.82	10.09
Guerrero	3.67	24.51
Hidalgo	5.88	34.36
Jalisco	2.58	14.58
México	2.91	12.57
Michoacán	6.80	115.94
Morelos	3.85	26.03
Nayarit	15.37	119.74
Nuevo León	7.36	34.98
Oaxaca	19.12	49.72
Puebla	5.79	35.25
Querétaro	2.29	9.37
Quintana Roo	4.84	54.29
San Luis Potosí	3.67	23.11
Sinaloa	12.54	45.34
Sonora	9.53	151.06
Tabasco	3.73	58.64
Tamaulipas	8.43	42.20
Tlaxcala	1.28	13.19
Veracruz	25.92	56.38
Yucatán	8.34	56.81
Zacatecas	4.95	124.88
Colonia Penal Federal Islas Marías	44.94	77.05
Cefereso 2 Puente Grande	0.64	1.97
Cefereso 1 Almoloya de Juárez	0.59	1.59

Fuente: Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Diciembre de 1995.

Al respecto, es bueno advertir que en los últimos años se han iniciado acciones para aumentar la capacidad de reclusión en todo el país, intensificando programas de atención readaptatoria y liberación anticipada, que palativamente han contribuido a aminorar el problema

Puede decirse en general que en todos los años analizados existe un mayor número de detenidos que el de sentenciados y que esta proporción es aún más acusada con referencia a los ingresos que registran los centros penitenciarios del país.

Esta tendencia, que ha persistido a lo largo de la última década refuerza, desde varios ángulos, los motivos que animaron al Estado Mexicano a impulsar una reforma estructural que integrara en una sola conceptualización una política nacional sobre seguridad pública.

Un diagnóstico amplio de los factores que confluyen en esta problemática, ha de realizarse en el Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, con el cual deberá procurarse amplia coordinación de acciones en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública

2.10 Servicios particulares de seguridad

Los servicios de protección y seguridad, como elementos auxiliares en la prevención delictiva por parte de particulares, se ha convertido en un mercado en crecimiento pero con serios problemas.

Muchos de ellos se han agudizado en la medida en que la intervención, asesoría y oferta de servicios de vigilancia, protección, equipo y sistemas para la seguridad patrimonial y personal, han elevado su participación en el rubro de servicios y comercio.

Uno de sus efectos es la incertidumbre sobre el número de personas y empresas dedicadas a la vigilancia, protección, transporte de valores y custodios de personas particulares. Igualmente se duda de la capacitación, cantidad, ética y honorabilidad de buen número del personal patronal y operativo.

En el Distrito Federal, se tienen 121,066 elementos registrados en el banco de información sobre el personal policial del D.F., de las policías de las instituciones oficiales y privadas. Del total, 39,066 elementos pertenecen a las empresas de seguridad privada²⁴. De éstos, una proporción muy significativa carece de capacitación policial²⁵

Los servicios ofrecidos para la protección tienen un rango de costo que va desde un mínimo mensual de un guardia de \$1,325 a \$2,650 por 12 horas, hasta la vigilancia de 24 horas con 2 guardias durante el mes con el costo de \$6,600. O bien, el costo de un custodio personal oscila entre los \$2,000 y \$10,000 mensuales.

Se estima que existe un importante número de empresas sin autorización, ni registro que funcionan en el Distrito Federal y en el interior del país. De aquí, la necesidad de su regulación legal.

2.11 Participación ciudadana

La participación de la ciudadanía ha sido una iniciativa constante entre las autoridades federales y estatales, por ello se ha promovido la creación de los Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana como órganos de colaboración social que apoyen las diferentes funciones gubernamentales en la materia. Sin embargo, es necesario reconocer que estos órganos no han logrado generar los resultados previstos, por varias razones.

Aun cuando actualmente 16 estados cuentan con ley de seguridad pública y 5 con ley orgánica en la materia, los Consejos no han definido nitidamente su campo de acción.

Hasta octubre de 1995, 21 entidades federativas tienen instalados órganos parecidos a los consejos de coordinación que prevé ahora la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional. A pesar de ello, sus proyectos, programas y resultados, así como la difusión de sus actividades cotidianas, tienen muy escasos niveles de penetración en la sociedad.

La dificultad para su funcionamiento reside en la ausencia de estatutos claros y precisos sobre su competencia en materia de seguridad pública y lo que ésta requiere de la participación ciudadana

Sin embargo, un programa de trabajo que se encamine hacia el fomento de una nueva cultura de prevención del delito que promueva el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberá de ocuparse de todos los aspectos necesarios para impulsar la participación y la consulta a la comunidad en las tareas de apoyo a la seguridad pública.

²⁴ Información de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

²⁵ Primer Foro de Seguridad Privada. Cámara Nacional de Comercio del Distrito Federal. Abril de 1995.

3. OBJETIVO GENERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 21 que

"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".

Estos propósitos se recogen de manera puntual en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone como objetivos:

"Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Estos fines se alcanzarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, a través de las autoridades competentes. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, al desarrollar políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, e induzcan el respeto a la legalidad".

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por su parte, 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 no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad".

"Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia".

"Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente".

"Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha".

"Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, en especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos".

Por tanto, puede enunciarse como objetivo central de este Programa:

La articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos.

4. ESTRATEGIAS GENERALES

Para encauzar los esfuerzos de la sociedad y su gobierno en la consecución de los objetivos mencionados, se establecen como líneas centrales de estrategia las siguientes:

- Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional, que entienda a la seguridad pública como una función del Estado, cuyos propósitos recoge el objetivo general de este Programa.

- Concebir este Programa y los fines generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del federalismo y la reforma política del Estado Mexicano.
- Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia, para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.
- Determinar políticas, programas locales y regionales, para establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de las acciones emprendidas
- Utilizar la coordinación como elemento medular para la ejecución de las acciones de seguridad pública.
- Vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

5. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS ESPECIFICAS Y LINEAS DE ACCION

El capítulo de diagnóstico advierte el reto y dimensión que en materia de seguridad pública tiene este Programa: la necesidad de realizar acciones que permitan atender en forma eficaz la gran demanda social que existe en el tema.

Por su parte, el objetivo y la estrategia generales precisan los fines y formas que deben dirigir todas las tareas de seguridad pública que se abordan en el marco de este Programa.

Por ello, ahora se señalan los objetivos y estrategias específicas y las líneas de acción concordantes con los rubros descritos, que sean políticamente viables, técnicamente adecuados y jurídicamente fundamentados, para que, en participación corresponsable de gobierno y sociedad, las tareas públicas se encaminen efectivamente a conseguir los fines de la seguridad pública.

En su ejecución, es importante destacar que la coordinación institucional tiene como punto de referencia mantener la congruencia y vinculación sistemática con los lineamientos de políticas y estrategias señalados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De ellos, los que se refieren a la disciplina presupuestal y al uso disciplinado, eficiente y transparente de los recursos asignados tienen un lugar preponderante y son parte fundamental en las estrategias y líneas de acción propuestas en este Programa.

Su evaluación deberá observar también la responsabilidad de las instituciones y dependencias que ejecutarán varias de estas propuestas en el ámbito de su competencia y responsabilidad institucional. Por lo anterior, se procurará que este Programa tenga una amplia coordinación entre los programas sectoriales, tales como el de Prevención y Readaptación Social (SEGOBE); Procuración e Impartición de Justicia (PGR); Procuración de Justicia para el D.F. (PGJDF); Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (STPS); Desarrollo Informático (INEGI); Modernización de la Administración Pública (SECODAM), y Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes (SCT); asimismo con los correspondientes programas locales que por su materia incidan en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, las acciones propuestas se agrupan ordenadas por cada estrategia relativa y éstas se plantean en consonancia con el objetivo específico correspondiente.

5.1 Marco jurídico

Objetivo

Aplicar en forma estricta los principios establecidos por la reforma al artículo 21 constitucional y su Ley reglamentaria como instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para prevenir las conductas antisociales y combatir la comisión de delitos e infracciones.

Estrategia

Plantear una revisión integral que procure analogar las disposiciones legales federales y locales, para crear un moderno marco jurídico en el contexto del federalismo, a partir del cual se fundamenten políticas y acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

*Líneas de acción*²⁶

De Ejecución de Corto Plazo

- Inducir que se promuevan iniciativas de leyes locales similares a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁶ Para el desarrollo de estas líneas de acción se procurará una amplia coordinación con el Programa para un nuevo Federalismo, sectorizado en la Secretaría de Gobernación, a fin de encauzar la ejecución de las acciones de ambos programas, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Revisar las leyes penales, procedimientos y ejecución de sentencias, que visualicen el proceso de justicia y de seguridad de manera integral, particularmente sobre la uniformidad del tipo y penalidad aplicable a los delitos graves, a las disposiciones relativas al proceso y la libertad provisional, así como a las reglas y figuras de la ejecución penitenciaria.²⁷
- Estudiar reformas a los ordenamientos jurídicos que busquen uniformar los criterios, métodos y tratamientos en materia de readaptación social, considerando índices recomendados por organismos internacionales especializados, que cuiden en todo momento los derechos humanos.²⁸
- Desarrollar normas y programas específicos en materia de administración, planeación, control y supervisión para profesionalizar y eficientar las funciones de los miembros de las instituciones de seguridad pública, incluyendo una valoración de mayor severidad para sancionar sus conductas delictivas.²⁹

De Ejecución de Mediano Plazo

- Proponer la creación de un centro de estudios y análisis de la problemática de la seguridad pública, que asista y asesore técnica y jurídicamente a las instancias de coordinación del Sistema Nacional y a las autoridades e instituciones que las integren.
- Crear una publicación periódica especializada que estimule la investigación académica y difunda los avances en materia de seguridad pública.

De Ejecución Permanente

- Apoyar la mutua colaboración entre autoridades federales y locales para el diseño de políticas de seguridad pública, consecuentes con los lineamientos generales de este Programa Nacional.

5.2 Cobertura policial

Objetivo

Establecer índices de cobertura policial para racionalizar la planeación y operación de las instituciones policiales preventivas del país.

Estrategia

Fijar criterios generales para precisar con categoría de políticas prioritarias en los programas de gobierno federal, estatales y municipales, la suficiencia de recursos presupuestales dirigidos a la seguridad pública preventiva, congruente con las fórmulas de cobertura que proponga el Sistema Nacional.

Líneas de Acción

De Ejecución de Corto Plazo

- Estimular que las instituciones policiales preventivas diseñen esquemas de comunicación entre sus miembros y la ciudadanía, que ayuden a fomentar los valores cívicos y el reconocimiento social en las tareas de los cuerpos de vigilancia.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Optimizar el estado de fuerza policial conforme a la densidad demográfica, a las demandas de la población, problemática regional, tipo e índice de delincuencia, recursos presupuestales de cada entidad, considerando singularmente las comunidades étnicas, sus usos y costumbres en la materia.
- Formular manuales que sugieran el modo y la oportunidad para utilizar en forma efectiva la infraestructura existente de equipamiento e instalaciones de seguridad pública.
- Promover que la Conferencia de Participación Municipal del Sistema Nacional de Seguridad Pública, diseñe y desarrolle programas de mejoramiento de la seguridad pública municipal y la profesionalización de sus servidores públicos.
- Distribuir al personal de acuerdo a los índices de cobertura policial preventiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁷ Se procurará coordinar esta acción con el Programa de Procuración e Impartición de Justicia, integrado por la Procuraduría General de la República, a fin de encauzar la ejecución de las acciones de ambos programas en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸ Se promoverá coordinar esta acción con el Programa de Prevención y Readaptación Social, sectorizado en la Secretaría de Gobernación, para dirigir la ejecución de las acciones de ambos programas en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁹ Se promoverá coordinar esta línea de acción con el Programa de Modernización de la Administración Pública, sectorizado en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que orienten la ejecución de las acciones de ambos programas en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Considerar la participación de los particulares que presten, conforme lo prevean las leyes, servicios auxiliares de protección en establecimientos industriales, bancarios, comerciales y particulares, para aumentar la cobertura policial.

De Ejecución Permanente

- Promover la figura de policía de barrio como un conducto de participación ciudadana, a fin de garantizar una mayor credibilidad e identificación entre las policías y la comunidad atendida.

5.3 Infraestructura para la seguridad pública

Objetivo

Fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y el equipamiento requerido por las instituciones de seguridad pública, para el mejor desempeño de sus funciones

Estrategia

Establecer criterios y alternativas de financiamiento conjunto con la participación de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, que permitan apoyar el gasto destinado a la seguridad pública.

Líneas de Acción³⁰

De Ejecución de Corto Plazo

Realizar los estudios que autoricen a proponer los términos y modalidades de financiamiento conjunto, sugiriendo las aportaciones periódicas que correspondan a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, así como sus métodos de aplicación y comprobación de erogaciones.

De Ejecución de Mediano Plazo³¹

- Elaborar un programa de inversión prioritaria que enfatice en aquellas zonas que se consideren de alto riesgo, según determine la estadística delictiva.
- Instalar y operar el Subsistema de Información sobre Seguridad Pública, para que las partes del Sistema Nacional suministren, intercambien y sistematicen la información que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante los instrumentos tecnológicos que faciliten su acceso rápido.
- Distribuir por la coordinación tareas y responsabilidades entre las instituciones usuarias del Subsistema de Información, que permitan construir su red nacional de comunicaciones y la infraestructura de equipamiento e instalaciones necesarias.
- Analizar la información disponible sobre parámetros de incidencia delictiva e infracciones, cultura local y particularidades regionales, para identificar y recomendar el armamento y equipo que proporcione la mejor capacidad de respuesta.
- Establecer lineamientos y procedimientos para incorporar en las instituciones policiales los avances tecnológicos, así como modernizar y uniformar las técnicas policiales aplicables.

5.4 Incidencia delictiva:

Objetivo

Abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas punibles, a partir del estudio de sus causas y efectos, tipos y ubicación del fenómeno delictivo, enfatizando la lucha contra el crimen organizado.

Estrategia

Ampliar la cobertura policial preventiva y vincularse, a través de mejoras en su capacitación, adiestramiento y desempeño, a la profesionalización de las acciones de procuración de justicia.

Líneas de Acción³²

De Ejecución de Corto Plazo

- Promover y utilizar la coordinación para la vigilancia preventiva en zonas de alta dinámica en la incidencia delictiva, a fin de disuadir conductas antisociales.

³⁰ Se promoverá coordinar esta línea de acción en su primera etapa con los Programas del Nuevo Federalismo, el de Procuración e Impartición de Justicia, el de Procuración de Justicia para el Distrito Federal, el de Seguridad Pública para el Distrito Federal, el de Desarrollo Informático, el de Control de Drogas, el de Modernización de la Administración Pública y el de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, a fin de encauzar las acciones de estos programas en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³¹ Se promoverá la coordinación de estas líneas de acción con las de el Programa de Desarrollo Informático a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a fin de consolidar una política metodológica homogénea en los registros estadísticos de la seguridad pública.

³² Se promoverá la coordinación de estas líneas de acción con las acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el Programa de Procuración de Justicia en el Distrito Federal y con el Programa Nacional para el Control de Drogas, para compaginar las acciones de estos programas, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Mejorar la información en materia de procurador de justicia, para contar con programas específicos contra la criminalidad violenta y particularmente la relativa a secuestros, asaltos y robo de vehículos.
- Aprovechar resultados de información oportuna que apoyen las decisiones estratégicas en seguridad pública, para revertir tendencias negativas en los índices delictivos
- Identificar los tipos de delitos de mayor frecuencia y su dinámica, con el propósito de determinar las técnicas policiales más adecuadas para combatirlos.

De Ejecución Permanente

- Realizar estudios y análisis sistemáticos que definan la geodelincuencia, para diseñar acciones según las características, perfiles y modo de operación de la delincuencia, aplicando dispositivos específicos que atiendan a las zonas más afectadas.
- Evaluar constantemente la política y los programas de combate contra el narcotráfico, el crimen organizado y el lavado de dinero.

5.5 Condiciones y riesgos laborales

Objetivo

Elevar y dignificar la calidad de vida y condiciones de trabajo de los miembros de las instituciones policiales, mediante la implantación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y prestaciones sociales acordes al grado de riesgo de la tarea de los policías.

Estrategia

Establecer los criterios que precisen los procedimientos y reglas de ingreso, servicio, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.

Líneas de Acción³³

De Ejecución de Corto Plazo

- Elaborar el marco de reglas de conducta policial, que señalen estímulos, condecoraciones, reconocimientos, recompensas y sanciones, atendiendo al grado de lealtad y eficacia mostradas en el servicio y en el respeto a los derechos humanos.
- Ordenar normas específicas que regulen los sistemas de selección, reclutamiento, ingreso, reingreso, promoción, permanencia y retiro de los integrantes de las corporaciones de seguridad.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Institucionalizar el servicio civil de carrera policial.
- Elaborar y aplicar un régimen de condiciones laborales como parte del servicio civil de carrera policial, que contemple derechos y obligaciones de miembros de las instituciones.

De Ejecución Permanente

- Definir políticas de planeación, administración y operación de las instituciones policiales del país, considerando criterios para fijar las percepciones de sus miembros, por el nivel académico y de formación, antigüedad, riesgos de trabajo y desempeño en el servicio.
- Diseñar e impulsar otras normas análogas que favorezcan la profesionalización de las actividades policiales en sus diferentes tipos y funciones.

5.6 Capacitación

Objetivo

Instrumentar la carrera policial, obligatoria y permanente, a través del servicio nacional de apoyo para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de que se desempeñen con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

³³ Se promoverá la coordinación de esta acción con los programas de Modernización de la Administración Pública, con el de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el de Prevención y Readaptación Social, sectorizado en la Secretaría de Gobernación, con el de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, con el de Procuración e Impartición de Justicia, con el de Procuración de Justicia en el Distrito Federal y con el Programa Nacional de Seguridad Pública en el Distrito Federal, para coordinar las acciones de estos programas, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estrategia

Constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento que diseñe y desarrolle los elementos de la formación en todos sus niveles de los miembros de las instituciones policiales.

Líneas de Acción

De Ejecución de Corto Plazo

- Integrar a los responsables de los planteles de formación policial existentes en el país, a la Academia Nacional de Seguridad Pública, mediante la celebración de los convenios de coordinación respectivos.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Diseñar planes y programas de estudios que auspicien la carrera civil de las policías como el conjunto de elementos para alcanzar en la actuación policial, los principios y objetivos que ordena el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Penales para la capacitación y especialización del Ministerio Público Federal y los servicios periciales, como parte de las acciones y medidas que conformen el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.
- Obtener información sobre técnicas policiales y avanzadas, tanto nacionales como extranjeras, para analizarlos e incorporarlos a los planes y programas de formación que aplique la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Promover, a través del Servicio Nacional de Apoyo, la creación de una institución de formación del personal al servicio del sistema penitenciario y de tratamiento de menores infractores.
- Desarrollar la aplicación de un programa de investigaciones interdisciplinarias que apoye la evaluación del perfil y los indicadores de calidad en el trabajo profesionalizado de las instituciones de seguridad pública.

De Ejecución Permanente

- Promover esquemas normativos que permitan actualizar y crear nuevos mecanismos de formación y profesionalización de las corporaciones de seguridad pública en Estados y Municipios.
- Impulsar al Servicio Nacional de Apoyo para institucionalizar la carrera policial, considerando entre sus elementos a los planes y programas de estudio, niveles, técnicas de capacitación y adiestramiento, sistemas de evaluación, recursos didácticos, esquemas de promoción y de vinculación con el servicio activo.

5.7 Ministerio Público y Policía Judicial

Objetivo

Lograr niveles de eficiencia en el desempeño profesional del Ministerio Público y de la policía judicial, para que su actuación signifique a la procuración de justicia como la principal acción del Estado que promueva la aplicación justa de la ley.

Estrategia

Elevar la profesionalización y dignificación del Ministerio Público, de los miembros de la policía judicial y servicios periciales; modernizar los sistemas y métodos de investigación para la comprobación de los hechos delictivos y la responsabilidad de los inculcados.

Líneas de Acción³⁴

De Ejecución de Corto Plazo

- Promover reformas específicas a las leyes, a fin de otorgar la atribución de autonomía técnica a la institución del Ministerio Público y la defensa jurisdiccional contra el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal.
- Encargar a la Conferencia de Procuración de Justicia el estudio y la atención de las políticas y planes dirigidas al mejoramiento de las condiciones materiales y del personal encargado de la función investigadora y persecutora de los delitos, en estrecha vinculación con los programas institucionales y sectoriales.
- Fortalecer operativos de interceptación en terminales aéreas y puertos marítimos, a fin de combatir acciones del narcotráfico y actuaciones ilícitas de la delincuencia organizada internacional y nacional.

³⁴ Se promoverá la coordinación de estas líneas de acción con las acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el Programa de Procuración de Justicia en el Distrito Federal y con el Programa Nacional para el Control de Drogas, a fin de encauzar las acciones de estos programas, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Propiciar y apoyar los controles internos de organización y administración de las estructuras de procuración de justicia.
- Impulsar la especialización en la persecución de los delitos y simplificar la averiguación previa.

De Ejecución de Mediano Plazo³⁵

- Promover el intercambio de información entre las autoridades de procuración de justicia de la Federación y las entidades federativas, sobre persecución especializada de los delitos y métodos de investigación.
- Diseñar y operar los bancos de datos que permitan obtener información sobre identidades, huellas dactilares, características antropométricas, estadísticas judiciales y de crimen organizado, de balística, de bienes robados y de personas buscadas, entre otros, integrados al Subsistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

De Ejecución Permanente

- Alentar la formación profesional del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, en concordancia con los principios de actuación contenidos en el artículo 21 constitucional.
- Establecer un sistema permanente de capacitación gradual y superación técnica para agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y Peritos, que se combine con ascensos escalafonarios basados en el avance académico, así como en la disciplina, desempeño laboral y antigüedad.
- Inducir la celebración de convenios internacionales para que, sin intervencionismos, se precisen compromisos recíprocos de cooperación e intercambio bilateral y multinacional en materia de información, asesoría, tecnología y métodos de investigación, para unir esfuerzos en la lucha contra la delincuencia organizada.
- Definir y evaluar periódicamente las políticas en materia de lucha contra el crimen organizado y sus consecuencias ilícitas, mediante la elaboración y aplicación de programas específicos.

5.8 Administración de justicia

Objetivo

Lograr vínculos de comunicación y cooperación entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Poder Judicial, tanto federal como de las entidades federativas, para que, en reciprocidad, se contribuya al logro de los fines de la seguridad pública y de la justicia.

Estrategia

Establecer la relación permanente entre los consejos de coordinación que integren el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los respectivos órganos del Poder Judicial, para promover la vinculación de acciones y programas de la administración de justicia y los objetivos planteados por este Programa.

Líneas de Acción³⁶

De Ejecución de Corto Plazo

- Realizar estudios que permitan la respetuosa sugerencia para que la impartición de justicia considere las finalidades y los propósitos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Promover las modificaciones legales para establecer las penas sustitutivas de la prisión, y aquellas medidas que otorguen capacidad jurídica y administrativa a los órganos gubernativos competentes para su adecuada ejecución.
- Inducir reformas en constituciones y leyes locales, para incorporar, donde no exista, la figura de los Consejos de la Judicatura, en el poder judicial local.
- Promover las reformas específicas para procurar que los términos y procedimientos previstos en los códigos penales, del fuero federal y común, se actualicen y en su caso, conlleven a la homologación de tipicidad, sanciones y figuras procesales.
- Efectuar estudios de derecho comparado en materia de bandos de policía y buen gobierno, a fin de analogar tipos de conductas infractoras, sanciones, competencia de autoridades, requisitos para

³⁵ Se promoverá la coordinación de estas líneas de acción con las de el Programa de Desarrollo Informático a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para consolidar una política metodológica homogénea en los registros estadísticos de la seguridad pública.

³⁶ Se promoverá establecer convenios de coordinación específicos con el Poder Judicial de la Federación y el Poder Judicial de las entidades federativas del país, con el objeto de señalar acciones comunes, en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ejercer tal atribución, procedimientos de defensa de los infractores y contemplar la incorporación de sanciones administrativas sustitutivas de los arrestos.

De Ejecución Permanente

- Proponer programas de seguimiento conjunto en la integración de las averiguaciones previas y el desarrollo de los procesos penales.
- Apoyar a nuevas instituciones académicas con planes de estudio específicos para la formación de funcionarios del poder judicial, particularmente en las entidades federativas.

5.9 Prevención y Readaptación Social

Objetivo

Prevenir la comisión de conductas infractoras y delictivas, y propiciar la reincorporación a la vida social y productiva de los adultos y menores privados de su libertad por resolución judicial.

Estrategia

Revisar y en su caso, reformar sistemas y métodos en el tratamiento penitenciario y de internación, así como promover las actividades productivas de los reclusos y otras que fomenten las tareas educativas, culturales y deportivas para la reinserción social.

Líneas de Acción³⁷

De Ejecución de Corto Plazo

- Coordinar esfuerzos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos estatales similares, para preservar los derechos humanos en el tratamiento y custodia de los internos.
- Fomentar la colaboración del sector social y privado, a fin de que participen en la implantación de talleres industriales y generación de actividades productivas para los internos.
- Respalda la constitución de patronatos para la reinserción social en los Estados donde aún no se hayan constituido, a fin de integrar el organismo nacional previsto en el artículo 15 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que coordine sus esfuerzos para brindar el apoyo a los liberados.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Promover la expedición de normas metodológicas para la integración del expediente técnico que evalúen los órganos interdisciplinarios de los centros de reclusión en forma individualizada, en las etapas de tratamiento penitenciario.
- Expedir criterios generales y métodos que normen el tratamiento para menores infractores, tomando en cuenta principios recomendados por organismos internacionales especialistas, hacia la garantía de los derechos humanos de los menores.

De Ejecución Permanente

- Impulsar actividades técnicas y científicamente dirigidas, en las que participen los internos considerando su nivel cultural, sexo, edad, perfil delictivo y condición física, como parte del tratamiento readaptatorio.
- Actualizar la definición de los lineamientos generales que rijan los criterios de los órganos técnicos y las metodologías de diagnóstico, tratamiento y evaluación, para dictaminar y propiciar la adaptación de los menores.
- Encargar a la Conferencia de Prevención y Readaptación Social atención y apoyo de los programas institucionales y sectoriales de prevención y readaptación social para mejorar las condiciones de los establecimientos, promover la profesionalización del personal de los centros penitenciarios y de tratamiento del menor infractor y propiciar, en suma, la plena reinserción social.
- Proveer que las instituciones jurisdiccionales del menor y las encargadas de su tratamiento, se integren a los fines y participen en la ejecución de acciones que articula este Programa, para abatir la incidencia infractora y la cabal adaptación social de los niños y jóvenes.
- Impulsar las acciones relativas a la construcción de centros penitenciarios mediante esquemas de financiamiento entre la Federación y las entidades federativas, para ampliar los espacios de la

³⁷ Se promoverá la coordinación de acciones con el Programa de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

infraestructura carcelaria bajo diseños arquitectónicos acordes a los principios de la readaptación social.

- Promover programas para la conservación, mantenimiento, rehabilitación, remodelación o ampliación, de los centros que conforman el sistema nacional penitenciario.

5.10 Servicios privados de seguridad

Objetivo

Ampliar el servicio policial preventivo a través de la regulación debida de los servicios privados de seguridad, para alcanzar una mayor cobertura en beneficio de la población que se sirve de ellos.

Estrategia

Regular la participación de los particulares que presten servicios privados de seguridad, mediante la elaboración del marco jurídico que permita la existencia legal de estas tareas, acordes a los propósitos, normas y objetivos de la seguridad pública.

Líneas de Acción

De Ejecución de Corto Plazo

- Establecer los criterios que definan cómo y bajo que condiciones los servicios privados de seguridad puedan considerarse auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Promover la legislación regulatoria de los servicios privados de seguridad, tanto federales como locales.
- Proveer la elaboración de un régimen de conducta que promueva la profesionalización del personal de los servicios privados de seguridad, con base en reglas, métodos y programas de capacitación y adiestramiento que deriven del Servicio Nacional de Apoyo.
- Establecer lineamientos para que los particulares aporten los datos que requiera el Subsistema Nacional de Información y para determinar las actividades de auxilio obligado a la comunidad, en caso de urgencia o siniestro.
- Proveer los términos y condiciones jurídicos para que los servicios privados de seguridad se brinden bajo las exigencias de actuación policial que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, para las instituciones de seguridad pública.
- Impulsar la elevación del nivel de vida de los miembros de las policías privadas, mediante un régimen de condiciones laborales que establezca sus derechos y obligaciones, considerando la equivalencia salarial, estímulos y prestaciones sociales.
- Promover entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, convenios que induzcan uniformidad de las normas legales sobre requisitos de ingreso y permanencia, formación policial, intercambio de información y supervisión de los servicios privados de seguridad.

De Ejecución Permanente

- Desarrollar y aplicar programas de verificación, con la participación coadyuvante de las dependencias competentes, para comprobar el cumplimiento de los servicios privados de seguridad de los términos y condiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5.11 Participación Ciudadana

Objetivo

Alcanzar una nueva cultura de corresponsabilidad en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del Sistema Nacional y la ciudadanía, para que su participación activa, sistemática y continua se rija por objetivos específicos, estrategias claras y acciones concretas en ámbitos definidos, recíprocamente coadyuvantes con los fines de la Ley de la materia y este programa.

Estrategia

Diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación y consulta de la sociedad.

Lineas de Acción

De Ejecución de Corto Plazo

- Elaborar un Programa de Prevención del Delito, de alcances nacionales y regionales, que contenga diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción en las siguientes materias: criminología, ámbito educativo; conductas infractoras de menores; asistencia social y tutelar a niños de la calle; cultura, deporte y recreación; readaptación y reinserción social; ámbito laboral; comunicación social; y plazos de ejecución entre otras, donde se destaque la participación ciudadana como el factor protagónico y fundamental de la prevención.
- Otorgar el apoyo requerido por los consejos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la constitución y funcionamiento de los comités de consulta y participación de la comunidad, previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De Ejecución de Mediano Plazo

- Implantar unidades de orientación, quejas y denuncias en las instituciones de seguridad pública, donde la ciudadanía disponga de canales confiables para que su participación sea un medio eficaz y oportuno de análisis y supervisión de la seguridad pública.

De Ejecución Permanente

- Empezar una campaña de orientación y difusión sobre los objetivos, estrategias y acciones que desplieguen las instancias de coordinación e instituciones de seguridad pública.
- Establecer programas específicos e institucionales, coherentes con el objetivo de la participación ciudadana en la prevención del delito, coadyuvantes y vinculados con las acciones de las autoridades públicas.
- Impulsar campañas de comunicación social que orienten a la población en materia de medidas preventivas y difundan sus derechos como víctimas del delito.
- Incentivar la participación de las organizaciones sociales, privadas y públicas de cada entidad federativa y de los Municipios, en la materia de la seguridad pública.
- Diseñar y promover la operatividad de un sistema de seguimiento y evaluación de la participación comunitaria, que permitan adecuar políticas y acciones.

5.12 Metas de ejecución

Por la naturaleza y alcance de las acciones que aquí se proponen, frente a la necesidad de resolver los problemas, han sido agrupadas por tiempos de ejecución, estimando que las de corto plazo deban abordarse en el curso del presente año y las de mediano plazo a partir del año próximo.

Lo anterior sin perjuicio de aquellas cuya ejecución, y por lo tanto su evaluación, ha de darse de manera permanente.

El éxito del programa exigirá entonces su evaluación en cada sesión de los consejos de coordinación del Sistema Nacional, de acuerdo al procedimiento que se señala en el capítulo siguiente.

6. EJECUCION Y EVALUACION

En concordancia con los apartados anteriores, es correcto advertir que las políticas, estrategias y acciones propuestas deberán observar un método de seguimiento y evaluación permanente, para verificar su puntual cumplimiento y detectar desviaciones o insuficiencias, que permitan procurar su enmienda y reencauzar la ejecución programática.

Esta responsabilidad ha de ser seguida primordialmente por las instituciones de seguridad pública como partes integrantes del Sistema Nacional, en sus respectivas atribuciones y competencias; pero también de la sociedad en su conjunto, razón y destinataria última de la función de la seguridad pública.

En este orden de ideas, debe encomendarse a los consejos de coordinación del Sistema Nacional, como se dice antes, el estudio y aplicación del contenido de este Programa, para que amplíen sus alcances en razón de la problemática doméstica que afronten, o bien enfaticen prioridades directamente vinculadas con soluciones a las cuestiones de mayor impacto social.

Las acciones de este programa son competencia de las diferentes autoridades que forman las instancias de coordinación, lo cual implica la oportunidad de generar los instrumentos e indicadores de gestión necesarios para coordinar la evaluación sistemática de su ejecución, a través de la dinámica de las líneas de trabajo en toda la estructura del propio Sistema Nacional.

Para estos fines, la información sobre la seguridad pública permitirá el conocimiento inteligente de los fenómenos sobre la delincuencia y de su impacto en el ámbito nacional, regional y local, para tener un marco

de referencia más adecuado para retroalimentar el proceso de planeación-ejecución-evaluación de las políticas públicas en esta materia.

6.1 Procedimiento de evaluación

Partiendo de las responsabilidades en la ejecución del programa y contando con los instrumentos de apoyo, el procedimiento de evaluación tendrá las premisas y herramientas de auxilio necesarios para su debida aplicación.

Así, corresponderá al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional y a los secretarios de los respectivos consejos de coordinación, incorporar en la agenda de sus sesiones los informes de análisis y seguimiento que versen sobre el cumplimiento de la ejecución de las acciones sobre seguridad pública.

La parte primordial del procedimiento evaluatorio, exigirá que cada Consejo de Coordinación en el país elabore anualmente un cronograma de actividades y responsabilidades asignadas, tomando en cuenta funciones, competencias y nivel de jerarquía de las autoridades públicas de su ámbito, y desde luego, considerando el papel que corresponda a la participación ciudadana.

Conocido y sancionado cada ejercicio evaluatorio por los consejos de coordinación municipales o delegacionales, deberán hacerlos llegar al consejo de la entidad federativa, para que éstos los resuman en comentarios y opiniones que devengan en resoluciones de observancia general, que a su vez eleven al conocimiento y atención del Consejo Nacional, semestralmente.

De esta manera, el Consejo Nacional, como instancia superior del sistema, podrá nutrirse de las aportaciones e información que habrán de proporcionarle una visión de carácter nacional, soportada por las expresiones de las diferentes regiones del país acerca de las tendencias y dimensiones de los parámetros delictivos, sobre la cual pueda determinar nuevas políticas que reorienten los objetivos y estrategias planteadas.

6.2 Una política actualizada de seguridad pública

Como resultado, el Sistema Nacional de Seguridad Pública podrá lograr una permanente vinculación entre todas las instancias de coordinación, organismos auxiliares e instituciones de seguridad pública que lo conforman, para dar seguimiento sistemático y periódico a las acciones públicas y medir su eficacia, pero fundamentalmente, para rediseñar y orientar el Programa hacia escenarios vigentes de la problemática criminal.

Esta fase sustantiva del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, constituye el elemento metódico de trabajo que la realidad actual del país exige al Estado y a la sociedad, como condición ante cualquier acción que se intente para responder a los fines propuestos y a los motivos que inspiran este esfuerzo mayor de los mexicanos en aras de su seguridad personal, familiar y colectiva.

La colaboración institucional e intergubernamental que plasma el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, contempla en la acción coordinada de las autoridades de la Federación, los Estados, del Distrito Federal y Municipales, la columna vertebral de la política del Estado mexicano, que materializará una nueva concepción de la seguridad, orden y paz públicos que demanda la sociedad.

7. HACIA UN NUEVO MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 será la guía de trabajo para lograr que el Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con el propósito fundamental de instaurar una política nacional que tenga como objeto articular las funciones institucionales, normas y acciones para garantizar, mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Su contenido ha de promover programas locales y regionales, a fin de establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan una actitud de respeto a la legalidad.

Un nuevo modelo de seguridad pública concibe a ésta con una visión integral que comprende la prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infracciones y delitos a través de la administración de justicia y la readaptación social. Debe, en primer término, profesionalizar a los cuerpos de seguridad en el país, dotándoles de mejores instrumentos de información y equipamiento. Debe también, capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar a que su actuación se rija por los principios éticos de legalidad, honestidad y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones con la sociedad.

Requiere necesariamente, para tener éxito, de una intensa participación ciudadana que coadyuve con su energía social organizada al cumplimiento de los compromisos pactados, entendiendo que en el combate a la delincuencia, a la corrupción y a la impunidad, nadie puede ser ajeno. Exige probidad absoluta de sus miembros, eficacia en la función y clara voluntad para tener mejores actitudes y aptitudes en beneficio del pueblo de México.

BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Villanueva, Luis F., **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, México.

Edit. Porrúa, 1993.

Burgoa, Ignacio., **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, 1994.

Carvajal Moreno, Gustavo., *et. al.*, **Nociones de derecho positivo mexicano**, 3a. edición, México, Edit. Porrúa, 1993.

Córdova, Arnaldo., **Sociedad y Estado en el mundo moderno**, México, Edit. Grijalbo, 1986.

García López, José F., **El Estado: estudios iusfilosófico, teológico y político**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

González Ruíz, Samuel, *et. al.*, **Seguridad Pública en México: problemas, perspectivas y propuestas**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Instituto Nacional de Administración Pública, **La seguridad pública municipal**, Guía Técnica, 2a, edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Kelsen, Hans., **Teoría General de Derecho y del Estado**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Martínez Almazán, Raúl., **Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Martínez Cabañas, Gustavo., **La Administración Estatal y Municipal de México**, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.

Ovalle, Fabela., **Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México**, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

Schmitt, Carl., **Teoría de la Constitución**, España, Alianza Editorial, 1992.

Secretaría de Gobernación, **Justicia y seguridad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Uvalle Berrones, Ricardo., **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, México, Plaza y Valdés Editores, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Weber, Max., **El político y el científico**, México, Premia Editora, 1991.

HEMEROGRAFIA.

Cienfuegos Terrón, Marcos A., "La profesionalización del servicio público frente a la modernización administrativa" en **El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México**, Revista del IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

García Contreras, José A., "De la seguridad pública o porqué para el Príncipe vale más ser amado que temido, pero sin que el amor llegue al menosprecio" en **Prospectiva**, Agrupación Política Nueva, Año 3, Número 6, Febrero, México, 1997.

Gil Olmos, José, *et. al.*, "Admite Labastida: creció el hampa... por la impunidad persistente" en **La Jornada**, 27 Agosto, México, 1998.

Merino, Mauricio., "De la Lealtad individual a la Responsabilidad pública" en **El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México**, Revista del IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

Ospina Bozzi, Sonia M., Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública, en **Gestión y Política Pública**, Vol.II, No. 1 Enero-Junio, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993.

Pérez Fons, Rafael., "La seguridad pública, un añejo problema" en **Revista Asamblea**, Vol. 2, Número 15, Abril, México, 1996.

Pérez Servin, Claudia., "Nuestra policía desde 1500..." en **Revista de Revistas**, Número 4432, Septiembre, México, Excélsior, 1995.

Vargas, Rosa Elvira., "Anuncia Zedillo un programa para enfrentar delincuencia e impunidad" en **La Jornada**, Diciembre, México, 1997.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1997.

Gobierno del Estado de México, **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, México, 1993.

H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan, 1997-2000, **Bando Municipal**, Febrero, México, Gobierno del Estado de México, 1997.

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

Secretaría de Gobernación, **Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000**, Julio, México, Diario Oficial de la Federación, 1996.