



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

"PARTICIPACION INTEGRAL DE LA SOCIEDAD
CIVIL EN LA PREVENCION DEL DELITO"

T E S I S

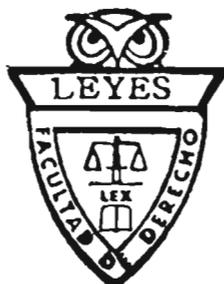
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIGUEL ANGEL CRUZ GUAJARDO

ASESOR: LIC. ROBERTO REYES VELAZQUEZ



MEXICO, D. F.

2004



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Miguel Angel Cruz

Gujardo

FECHA: 5 de noviembre del 2004

FIRMA: [Firma]

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/182/SP/09/04
ASUNTO: APROBACION DE TESIS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El alumno **CRUZ GUAJARDO MIGUEL ANGEL**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **LIC. ROBERTO REYES VELAZQUEZ** la tesis profesional intitulada "**PARTICIPACIÓN INTEGRAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **LIC. ROBERTO REYES VELAZQUEZ**, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "**PARTICIPACIÓN INTEGRAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**", puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno **CRUZ GUAJARDO MIGUEL ANGEL**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., a 22 de septiembre de 2004

LIC. JOSE PABLO PARIÑO Y SOUZA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
DERECHO PENAL

DOY GRACIAS A DIOS

primordialmente, por darme la vida y brindarme la oportunidad de concluir esta meta fijada desde mucho tiempo atrás.

**A MI MADRE AURORA
EVANGELINA GUAJARDO
BARROY** por su gran amor, apoyo
y comprensión que me brindo
durante toda su vida.

**A MI ESPOSA CLAUDIA ARACELI
FIGUEROA LIZARDI Y A MI HIJO
JOSE ANGEL CRUZ FIGUEROA,** a ella
por el gran amor que me ha dado y por
su constante aliento para continuar con
mi superación y ha el que con su
nacimiento me ha dado una de las
mayores alegrías en mi vida y me ha
motivado para terminar este trabajo y
pueda con ello ser un ejemplo para él.

A MIS HERMANOS MARCO ANTONIO, JORGE, MARCELINO, MARILU, FABIOLA Y VERONICA por haber confiado en mí, por todo ese amor y apoyo que me han dado durante toda su vida.

A MIS FAMILIARES por haberme enseñado el valor de la familia y por haber creído siempre en mí.

A MIS AMIGOS que cuando más los necesite estuvieron en el momento preciso para enseñarme el camino correcto.

AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL en especial a todos y cada uno de mis superiores y compañeros por la oportunidad que me brindaron para desarrollar mi profesión y por su amistad.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS que me apoyaron durante mi estancia en la **HONORABLE FACULTAD DE DERECHO.**

AL LICENCIADO ROBERTO REYES VELÁSQUEZ por su gran calidad humana, apoyo y sugerencias propias para la elaboración de esta tesis, dirigiéndola como todo un catedrático hasta su culminación, regalándome un poco de sus amplios conocimientos y su valioso tiempo.

AL HONORABLE JURADO que ha de examinar me para confirmar y robustecer los conocimientos adquiridos y ha quienes debemos como a todos y cada uno de **MIS MAESTROS** el enaltecimiento de nuestra **DISTINGUIDA FACULTAD DE DERECHO.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO por haberme dado la oportunidad de estudiar y prepararme en sus aulas y transmitirme por conducto de **MIS QUERIDOS E INSIGNES MAESTROS** sus incondicionales conocimientos, sembrando en mi el **ESPÍRITU UNIVERSITARIO**

PARTICIPACIÓN INTEGRAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Introducción. I

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

1. Conceptos de delito. 1
2. La pena: tipos y fines. 6
3. La prevención del delito 15
4. La seguridad pública. 20
5. La sociedad civil. 25

CAPÍTULO II ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

1. En la época prehispánica. 30
2. En la época colonial. 38
3. En el México Independiente. 47
4. En el siglo XX. 55

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 62
2. Código Penal Federal y para el Distrito Federal. 68

3. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	74
4. Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.	80
5. Breve referencia a otras leyes relativas a la prevención de delitos.	86

CAPÍTULO IV

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO 95

1. Funciones del Estado sobre prevención del delito.	95
2. La función policial y la prevención del delito.	102
3. El papel de la sociedad civil en la prevención del delito.	109
4. La educación de la sociedad civil como factor determinante para la prevención del delito.	114

Conclusiones.

Propuesta.

Bibliografía.

Hemerografía

Legislación

Diccionarios

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha dado un incremento considerable en los índices de delincuencia, lo que está motivando una serie de programas, estrategias y acciones concretas por parte del Estado orientadas hacia la seguridad pública, lo cual implica la prevención del delito y la lucha contra la criminalidad.

Sin embargo, los resultados obtenidos por parte del gobierno federal y del Distrito Federal son desalentadores, toda vez que se siguen realizando muchas conductas delictivas, lo cual pone de manifiesto la ineficacia de las acciones emprendidas por las autoridades públicas competentes sobre la materia.

Por lo tanto, se empieza a dar cierto énfasis a la prevención del delito, inclusive se escuchan la idea de desarrollar una cultura preventiva, que involucre a la comunidad para que pueda garantizarse un ambiente de seguridad y paz social. No obstante, no se ha podido madurar dicha cultura debido a que no tiene una normatividad apropiada.

En consecuencia, considero que es importante el estudio de la prevención del delito, para puntualizar el papel que desempeña la sociedad civil, misma que debe participar de manera más directa y coordinada, junto con las autoridades correspondientes. Ante esto se desarrolla la presente investigación con el título: "Participación Integral de la Sociedad Civil en la Prevención del Delito".

El estudio efectuado comprende cuatro capítulos; el primero de ellos contiene los conceptos básicos sobre delito, pena, prevención del delito, seguridad pública y sociedad civil, los cuales son necesarios para entender el marco teórico que sirve de sustento al tema que se trata.

En el capítulo segundo se consideran los antecedentes históricos de la prevención del delito y la seguridad pública en México, a *partir de la época prehispánica y considerando además, el periodo colonial, el México independiente y el siglo XX*, lo cual nos permite tener una visión global sobre la delincuencia y lo que se ha hecho para prevenirla y establecer un ambiente de seguridad pública.

El capítulo tercero está dedicado al marco jurídico aplicable a la prevención del delito, iniciándose el estudio con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin dejar de tomar en cuenta otros ordenamientos federales y locales relacionados con el tema en cuestión.*

Por último, el capítulo cuarto se refiere a la importancia de la participación de la sociedad civil en la prevención del delito, en donde se *señalan las funciones del Estado sobre la materia, entre las cuales se destaca la función policial, ya que mediante ella deberían de obtenerse algunos resultados favorables para evitar la comisión de delitos, pero en lugar de ello se percibe que muchos elementos de los cuerpos policíacos están involucrados en delitos. Por lo tanto, se destaca la trascendencia del papel que desempeña la sociedad civil en la prevención del delito, lo cual exige una educación y una cultura preventiva que garanticen buenos resultados, para que de manera real se disminuya la delincuencia.*

El objetivo de la presente investigación consiste en resaltar la necesidad de contar con una normatividad unificada y actualizada sobre la prevención del delito, en donde se precisen la participación de la sociedad civil y la cultura preventiva que debe existir, todo esto con el fin de que, efectivamente, se logre un ambiente de bienestar, orden y paz social.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. CONCEPTOS DE DELITO.

El delito puede ser considerado desde diferentes puntos de vista, según el enfoque que se le dé, por esa razón son varios los conceptos que existen en torno al delito. En este apartado se tratarán los más importantes, partiendo de su definición legal.

Dentro de nuestro orden jurídico, el concepto de delito se encuentra en el artículo 7 del Código Penal Federal, en donde se establece que: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales."

El concepto legal no enumera propiamente los elementos del delito, solamente se limita a señalar que se trata de un acto u omisión, es decir, implica una conducta positiva o negativa, misma que debe tener una sanción establecida en la propia ley, lo cual resalta a la punibilidad, la que estrictamente hablando es diferente a la pena, según se verá posteriormente.

Ahora bien, tomando en cuenta su raíz etimológica, el autor Fernando Castellanos Tena, dice que: "La palabra delito deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley."¹

¹ CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales del Derecho Penal. (Parte General). Trigésimo sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 125.

De acuerdo con su etimología, el delito implica apartarse del camino establecido por la ley, por consiguiente, se realiza una conducta violatoria de ciertas disposiciones legales, mediante la cual se causa un daño a otras personas, lo que motiva la aplicación de una sanción, misma que también debe estar prevista en la ley penal. De esta noción surge el principio de que no hay delito sin ley (*nullum delicto sine lege*).

Ahora bien, el delito ha sido objeto de estudio de diversas disciplinas, entre ellas está la Sociología, de donde ha surgido una noción sociologista del delito, considerándosele como una conducta antisocial y dañosa que conlleva la violación de un deber, siendo éste necesario para el mantenimiento del orden social.

El tratadista Eduardo López Betancourt, amplía la idea anterior y señala que: "La concepción sociologista del delito proviene de la escuela positiva; ésta considera al delito como un fenómeno natural y social, producido por el hombre." ²

Cabe aclarar que para la teoría sociologista del delito solamente se toman en cuenta las conductas que perturban el orden social, y que por lo mismo originan una reacción o consecuencia que se traduce en la aplicación de la pena correspondiente.

Es importante señalar que en las últimas décadas se ha desarrollado una disciplina conocida como Sociología Criminal, misma que estudia el delito como fenómeno social y la pena en cuanto a su carácter de reacción social. En este contexto, la delincuencia se manifiesta como un fenómeno social, el cual debe ser estudiado de

² LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Teoría del Delito. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 20.

manera específica, tomando en consideración los daños y reacciones que se producen dentro de la sociedad.

Debe mencionarse que dentro de la Sociología Criminal se incluye el estudio de los factores que motivan a las personas a realizar las conductas ilícitas. Inicialmente se sostuvo que los principales factores que originaban la criminalidad tenían que ver con aspectos biológicos y mentales, pues la mayoría de delincuentes eran considerados como enfermos. Posteriormente, se aceptó la idea de que existe una diversidad de factores, no sólo sociales, sino también económicos, políticos y culturales, que determinan la comisión de delitos.

Independientemente de los factores que motivan la comisión de delitos, una consecuencia ha sido siempre la sanción aplicable a las personas que incurren en conductas delictivas. En cualquier etapa de la historia puede verse que el delito trae como consecuencia una reacción social, consistente en la aplicación de sanciones a los individuos que dañan a otros, ya sea en su persona o bienes, a través de la comisión del delito.

Cabe enfatizar que el delito provoca una reacción por parte de la víctima, del grupo social o del Estado para sancionarlo y evitar que se sigan realizando más conductas ilícitas. Naturalmente, ha existido una evolución en la manera de ejecutar las penas, que va desde la venganza privada hasta los modernos sistemas penitenciarios, pero en todo caso la pena surge después de que alguien cometió un delito.

En cuanto al enfoque jurídico, la doctrina ha elaborado diversas teorías para dar algunos conceptos del delito, entre ellas destacan

la totalizadora y la analítica. La primera de ellas considera al delito como un todo que no puede ser dividido, aún cuando se integre con diversos elementos, ya que su esencia no se encuentra en cada uno de ellos por separado, sino en el conjunto o el todo que debe ser estudiado como tal. La teoría analítica sostiene que el delito se integra con diversos elementos que deben ser estudiados por separado, pero con una conexión entre sí, en virtud de que la suma de ellos forman una unidad que permite la comprensión de la esencia del delito.

Esta última teoría ha dado lugar al concepto dogmático del delito, acerca del cual, Rodolfo Monarque Ureña, dice que: "El concepto dogmático enumera los elementos del delito, pretendiendo con ello, realizar un mejor análisis del mismo; en este sentido, diversos estudiosos del derecho penal se han preocupado por definir el delito enumerando sus elementos esenciales." ³

Son varias las definiciones que se han dado en este sentido. Prácticamente, cada uno de los autores que se dedica al estudio del Derecho Penal, y más concretamente a desarrollar los diferentes temas de la teoría del delito, exponen sus propias ideas al respecto, por lo que solamente nos remitiremos a los criterios más aceptados.

En primer lugar, cabe citar al destacado jurista Luis Jiménez de Asúa, quien define al delito diciendo que es un: "*acto típicamente antijurídico y culpable, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.*" ⁴

³ MONARQUE UREÑA, Rodolfo. Lineamientos Elementales de la Teoría General del Delito, Editorial Porrúa, México, 2000, págs. 2 y 3.

⁴ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. La Ley y el Delito. Principios de Derecho Penal. Décima Edición, Editorial Sudamericana, Argentina, 1984, pág. 206.

Para el autor citado, los elementos esenciales del delito son la: actividad; tipicidad; antijuricidad; imputabilidad; culpabilidad y punibilidad. Es importante notar que la mayoría de los autores hacen referencia a la pena que se aplicará a quien comete un delito. Esto no significa que la pena es un elemento esencial en el delito, pero sí será siempre la consecuencia que proceda una vez que alguien realice una conducta delictiva.

Por su parte, el doctrinario Francisco Pavón Vasconcelos, sostiene que: "Un concepto **sustancial** del delito sólo puede obtenerse, dogmáticamente, del total ordenamiento penal, del cual desprendemos que el delito es la **conducta** o el **hecho típico, antijurídico, culpable y punible**, con lo cual nos afiliamos al criterio pentatómico al considerar que son cinco sus elementos integrantes: a) Conducta o hecho; b) tipicidad; c) antijuridicidad; d) culpabilidad y e) Punibilidad."⁵

No existe uniformidad en cuanto a los elementos esenciales que integran el delito. En México ha predominado la postura pentatómica que sostiene el autor citado, aunque existe la tendencia actual de eliminar la punibilidad, ya que ésta se refiera a la consecuencia que surge cuando se realiza un delito.

No obstante lo anterior, en nuestro medio se prefiere enfatizar la importancia que tiene la punibilidad dentro de la definición del delito, ya que éste conlleva la idea de las sanciones o penas establecidas en las leyes, toda vez que mediante el delito se lesionan bienes jurídicos protegidos y se causan daños de diversa naturaleza, por lo tanto, lo

⁵ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal. (Analítico-Sistemático). Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 298.

procedente es aplicar alguna sanción a la persona que cometió la conducta delictiva.

Cabe precisar que en la noción de delito debe existir la ley penal que, por un lado, define las hipótesis conductuales consideradas como delictivas, y por el otro, señala las penas correspondientes a la adecuación de la conducta a esas hipótesis.

En relación con esto, el penalista Gustavo Malo Camacho, señala lo siguiente: "Existe una estrecha relación entre la ley penal en sentido estricto y el delito, en tanto que, efectivamente, el delito surge como una construcción jurídica, a partir de su previsión legal en una norma jurídico penal. –Agrega que el delito es- la conducta que al lesionar bienes jurídicos penalmente protegidos, viole por lo mismo la ley penal, en tanto que se constituya en una conducta típica, antijurídica y culpable, con lo que hace merecedor, al responsable, de una determinada sanción penal." ⁶

Consideramos que el concepto dogmático del delito debe integrarse con los elementos siguientes: actividad o conducta; tipicidad; antijuridicidad; culpabilidad y punibilidad. Por lo tanto, nos adherimos a la postura pentatómica, por ser ésta la que se concreta a un análisis mas detallado sobre la esencia del delito.

2. LA PENA: TIPOS Y FINES.

La etimología de la palabra pena se deriva del latín *poena* y del griego *poíné*; en ambos casos significa aflicción, dolor y castigo

⁶ MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1997, págs. 29 y 30.

impuesto por una autoridad. De manera concreta, el jurista Álvaro Bunster, precisa el siguiente significado etimológico: "Del latín *poena*, castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta."⁷

De acuerdo con lo anterior, la pena implica un castigo que se impone a quien comete un delito. También se le considera como una sanción que debe estar previamente establecida en la ley, para aplicarse a la persona que ha realizado la conducta delictiva. Consecuentemente, el primer dato que destaca es el identificar a la pena con un castigo que se impone a quien realiza una acción u omisión que se encuentra tipificada y sancionada en la ley.

Debe señalarse que en todas las civilizaciones existen evidencias de que se han aplicado penas de diversa índole y con fines diferentes, pero en todo caso ha subsistido la necesidad de conservar el orden social, para hacer posible la coexistencia humana.

En relación con esto, el tratadista Eugenio Cuello Calón, comenta que: "Desde los tiempos más remotos hasta nuestros días todas las sociedades han poseído un sistema de penas. De carácter privado o público, animadas por un sentido de venganza o establecidas para la protección de la ordenada vida comunitaria, o para la reforma y rehabilitación de los culpables, con períodos de inhumana dureza o con etapas de carácter humanitario, la pena, con finalidades diferentes, feroz o moderada, ha existido siempre, en todos los pueblos y en todos los tiempos. La pena es un

⁷ BUNSTER, Álvaro. Voz: Pena, en Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 2372.

hecho universal. Una organización social sin penas que la protejan no es concebible.”⁸

Efectivamente, la pena ha existido en todas las épocas y civilizaciones, sin embargo, se ha manifestado de diferentes formas dependiendo de las circunstancias de tiempo, lugar y de acuerdo a la organización política, jurídica y social de los pueblos, pero siempre se ha proyectado como una reacción concreta ante la comisión de delitos.

El estudioso Juan Manuel Ramírez Delgado, comenta que: “Para poder definir la pena, es necesario recurrir a su nacimiento o aparición en la historia de la humanidad y así en los albores de ésta, aparece como una forma primitiva de castigar a quienes de alguna manera habían causado un daño a la tribu o grupo al que pertenecían; el objeto de ese castigo, era desembarazarse del sujeto responsable que con su conducta había provocado el recelo del grupo, por ello la forma más común de castigar era la eliminación del sujeto, bien privándole de la vida o bien desterrándolo; es bastante claro, que el fundamento psicológico de éste castigo, es el de tomar venganza hacia el ofensor.”⁹

Consecuentemente, algunos de los conceptos que se han dado en torno a la pena, consideran el dato esencial de que se trata de una especie de castigo que se aplica a quienes alteran el orden social o lesionan bienes jurídicos tutelados en las leyes penales. En este sentido, el penalista Fernando Castellanos Tena, dice que: “la pena es el castigo

⁸ CUELLO CALÓN, Eugenio. La Moderna Penología. Tomo I, Editorial Bosh, España, 1958, pág. 15.

⁹ RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel. Penología Estudio de las Diversas Penas y Medidas de Seguridad. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 33.

legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico.”¹⁰

Conforme fueron evolucionando las ideas penales, surge una tendencia humanista, según la cual, la pena debe dejar su carácter sancionador para enfatizar el área correctiva, con ello debe procurarse la reeducación o readaptación social del delincuente, por esa razón se pretende evitar el término castigo, toda vez que mediante él se buscaría más la aflicción, y lo que ahora se busca es la corrección o readaptación social de quien incurrió en conductas delictivas.

Por lo tanto, son diversos los conceptos que se han expresado en cuanto a la pena, especialmente cuando se incluye lo concerniente a sus fines, pues para algunos podrá ser la readaptación del delincuente, mientras que para otros será una especie de castigo o retribución por el daño causado a través del delito.

En opinión del tratadista Eugenio Cuello Calón, las teorías de quienes han querido quitarle a la pena su carácter aflictivo o retributivo no tienen fundamento, a pesar de que sus principales sustentantes como Ferri, Garófalo y Florián proclamaron como fin de la pena la defensa social contra la delincuencia. Además, la pena siempre implicará una justa retribución por el mal causado mediante el delito. Por lo tanto, precisa el autor mencionado que: “La pena no puede aspirar, como estas teorías sostienen de modo exclusivo a la reforma del penado. En primer lugar, hay penas que por su naturaleza excluyen el fin reformador, la pena capital, las pecuniarias, las privativas de derechos, incluso las

¹⁰ CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales del Derecho Penal. (Parte General), op. cit. pág. 312.

privativas de libertad de corta duración que por su brevedad impiden desarrollar un tratamiento reeducador.”¹¹

En efecto, existen penas en las cuales no puede decirse que su finalidad sea la readaptación social, por ejemplo, cuando se obliga al sentenciado a pagar una multa, lo que equivale a una pena pecuniaria, por esta razón lo más conveniente es sostener que la pena es una retribución justa que recae en la persona que comete un delito. Si tomamos en cuenta que la justicia implica dar a cada quien lo que le corresponde, nadie dudaría que quien comete un delito origina un daño y le corresponde no solamente la reparación del mismo, sino una pena como retribución ante el daño causado.

Por su parte, el estudioso Francisco Pavón Vasconcelos, se refiere a la pena dentro de su amplio contexto relativo a las sanciones penales. En este sentido, la define diciendo que es: “Una de las sanciones penales. Para algunos juristas, la pena constituye el objeto mismo del derecho penal, siempre que se considere a la expresión ‘sanciones penales’, en un muy amplio sentido, como aquellos medios con que el derecho punitivo **previene y reprime** a la delincuencia.”¹²

Consecuentemente, las “sanciones penales” representan un amplio género que incluyen las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la facultad punitiva del Estado. Unas de sus especies son la pena de prisión y la multa.

Conviene resaltar desde ahora que con la pena se “previene y reprime a la delincuencia.” Especialmente nos interesa destacar el

¹¹ CUELLO CALÓN, Eugenio. La Moderna Penología. op. cit. págs. 21 y 22.

¹² PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal. (Analítico-Sistemático). op. cit. pág. 765.

carácter preventivo, acerca del cual el jurista Eugenio Raúl Zaffaroni, comenta lo siguiente: "La pena no puede perseguir otro objetivo que no sea el que persigue la ley penal y el derecho penal en general; la seguridad jurídica. La pena debe proveer a la seguridad jurídica, pues su objetivo debe ser la prevención de futuras conductas ilícitas. Se afirma que la prevención de futuras conductas delictivas puede lograrse o pretenderse mediante la prevención general o la prevención especial. Para unos, la prevención se realiza mediante la retribución ejemplarizante y es prevención general la que se dirige a todos los integrantes de la comunidad jurídica. Para otros, la prevención debe ser especial, procurando accionar con la pena sobre el autor, para que aprenda a convivir sin realizar acciones que impidan o perturben la existencia ajena." ¹³

Cabe señalar la existencia de varias teorías que explican la esencia y justificación de la pena, mismas que doctrinalmente se han resumido en tres posturas. Primeramente están las teorías absolutas, las cuales, según el doctrinario Arturo Villarreal Palos; "atribuyen a la pena una función exclusivamente retributiva, la cual se agota en el castigo del hecho cometido." ¹⁴

En segundo lugar están las teorías relativas, denominadas así en razón de que las necesidades de prevención son relativas y circunstanciales. En estas teorías, la pena es considerada como un medio necesario para asegurar la vida en sociedad, lo cual se puede lograr a través de la prevención general y especial, al originar que se impidan futuros delitos.

¹³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal. Parte General. Tercera reimpression, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1997, págs. 59 y 60.

¹⁴ VILLAREAL PALOS, Arturo. Culpabilidad y Pena. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 116.

El tratadista Octavio Orellana Wiarco, comenta que con la teoría de la prevención general: "Se pretende que la amenaza que contiene la ley penal de 'castigar' a quien la viole debe ser la apropiada para lograr que cualquier sujeto se intimide o no infrinja." ¹⁵

En cuanto a la teoría de la prevención especial, el mismo autor citado agrega que: "Se fundamenta en que la misión, la función de la pena, es para evitar que el autor de un delito en lo futuro no cometa otros." ¹⁶

Por otra parte están las teorías mixtas, que como su nombre lo indica, incluyen algunos aspectos de las absolutas y relativas, ya que buscan una justicia absoluta pero con una finalidad, la cual pretende la utilidad social basada en criterios de retribución y prevención del delito.

En relación con esto, el penalista Eugenio Raúl Zaffaroni, señala que: "Las teorías mixtas casi siempre parten de las teorías absolutas y tratan de cubrir sus fallas acudiendo a teorías relativas. Son las más usualmente difundidas en la actualidad que, por un lado, piensan que la retribución es impracticable en todas sus consecuencias y por otro, no se animan a adherirse a la prevención especial. Una de sus manifestaciones es el lema seguido por la jurisprudencia alemana: 'prevención general mediante la retribución justa'." ¹⁷

Siguiendo las teorías mixtas, existe la tendencia de considerar a la pena como una consecuencia del delito, por lo tanto, tiene un carácter

¹⁵ ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. Teoría del Delito. Sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista. Decimoprimera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 173.

¹⁶ ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. Teoría del Delito. Sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista. op. cit. pág. 174.

¹⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal. Parte General. op. cit. pág. 76.

retributivo, pero se le asigna el fin de impedir futuros delitos, de donde resalta el criterio de la prevención. Sin embargo, en todo caso no se pierde de vista la justicia, que es el principal fundamento de la pena.

No obstante, es generalmente aceptado que la pena tiene como fin la prevención del delito, ya sea de manera general mediante el temor que se produce en los integrantes de la sociedad al ver el castigo que se le aplica a quien comete un delito, o bien, la prevención especial, que es muy concreta al referirse al propio delincuente, quien deberá evitar más consecuencias penales al verse sancionado ante el delito cometido.

Independientemente de la teoría que se adopte para definir a la pena, ésta encuentra su justificación en el *ius puniendi*, que es el derecho del Estado a castigar a las personas que violan las normas establecidas para conservar el orden social.

En cuanto al derecho sancionador del Estado, la doctrinaria Dolores Eugenia Fernández Muñoz, dice lo siguiente: "El *ius puniendi* representa una potestad cuya titularidad es compartida por los tres poderes del Estado. Así, al poder legislativo le corresponde amenazar con penas a los autores de conductas infractoras de las normas. El poder judicial se ocupa de aplicar las penas en los casos concretos, luego del correspondiente proceso penal. Al poder ejecutivo (entiéndase la autoridad administrativa) le corresponde la ejecución de la sentencia condenatoria y el cumplimiento de las penas."¹⁸

¹⁸ FERNÁNDEZ MUÑOZ, Dolores Eugenia. La Pena de Prisión, Propuestas para Sustituirla o Abolirla. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, págs. 35 y 36.

Como puede notarse, el *ius puniendi* se manifiesta a través de los tres poderes estatales. Esto es importante entenderlo porque también permitirá comprender tres conceptos relacionados con nuestro tema, los cuales son; punibilidad, punición y pena.

Al respecto, el criminólogo Luis Rodríguez Manzanera, señala que la punibilidad es resultado de la actividad legislativa y consiste: "en una amenaza de privación o restricción de bienes, que queda plasmada en la ley para los casos de desobediencia al deber jurídico penal."¹⁹

El mismo autor agrega que la punición es la concreción de la punibilidad al caso individual, con lo que se da al infractor la calidad de merecedor de la sanción correspondiente, por haber realizado la conducta típica. Es interesante notar que la punición se da en la instancia judicial, en el momento en el cual el juez determina que el sujeto merece la privación o restricción de bienes señalada en la punibilidad. En cambio, la pena es la ejecución de la punición, y se da en la instancia o fase ejecutiva, es decir, corresponde a una autoridad administrativa ejecutar la pena correspondiente. Así: "La pena es la efectiva privación o restricción de bienes de que se hace objeto al sujeto que ha sido sentenciado por haber cometido un delito."²⁰

Como puede notarse, en la punibilidad interviene el Poder Legislativo, al establecer las sanciones que se aplicarán al sujeto que realice la conducta delictiva, mientras que en la punición participa el Poder Judicial, a través del juez que dicta la sentencia aplicando una

¹⁹ RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Penología. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 88.

²⁰ RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Penología. op. cit. pág. 94.

pena concreta. Finalmente, corresponde a la autoridad administrativa la ejecución de la pena que en su momento impuso el órgano jurisdiccional. Todo esto confirma que el *ius puniendi* se manifiesta a través de los diferentes poderes estatales.

Destacando lo concerniente a la pena, el estudioso Roberto Reynoso Dávila, sostiene que: "La pena es un medio de lucha contra la criminalidad; pero para que esta lucha sea eficaz se deben tomar en cuenta las causas del delito y que la pena esté, en especie y medida, en relación con la naturaleza propia del criminal para impedir que cometa en lo futuro nuevos delitos." ²¹

Es evidente que la pena tiene mucha importancia, ya que constituye un medio y tiene una finalidad; como medio debe buscar el disminuir y combatir la criminalidad, y como finalidad ha de procurar la seguridad jurídica y el restablecimiento del orden social, para lo cual no basta reprimir, sino prevenir la comisión de nuevas conductas delictivas. Así que, la prevención del delito es una finalidad trascendente que no se alcanza por sí sola, toda vez que se requieren de otros elementos como lo veremos en su oportunidad.

3. LA PREVENCIÓN DEL DELITO

En términos generales la palabra prevención significa que se realiza algo para evitar un daño o peligro. También implica la idea de prever y de preparar con anticipación las cosas necesarias para alcanzar un fin. Para la Real Academia Española, la prevención es: "Preparación y

²¹ REYNOSO DÁVILA, Roberto. Teoría General de las Sanciones Penales. Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 8.

disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa.”²²

En materia jurídica nos interesa especialmente el significado de la prevención del delito, mismo que comprende diversas acciones que se realizan con la finalidad de evitar la comisión de conductas delictivas que dañan a ciertas personas o grupos, originando efectos sociales que atentan contra la comunidad en general.

El tratadista Francisco Pavón Vasconcelos, señala que: “En el lenguaje penal se habla de **prevención del delito** y se alude especialmente a los medios que tienden a que el sujeto no viole o infrinja la ley penal por primera vez o reincida en ello. Dichos medios se resumen en la conminación de aplicar una pena a quien desobedezca el mandato de la ley, en la amenaza o coacción que acompaña al precepto que contiene la **regulación** de la conducta del hombre: si la ley **ordena hacer o no hacer algo**, lo hace **conminando** con una pena el proceder contrario y violatorio de la norma, preceptiva o prohibitiva, quien viola la ley se hace acreedor, fatalmente, a la imposición de la pena preescrita (de ordinario) y es precisamente tal mecanismo el que persigue como fin la **prevención general del delito**.”²³

Consecuentemente, la prevención general del delito se deriva de la ley, la cual prohíbe y sanciona determinadas conductas, señalando los castigos que se impondrán a los infractores, con lo que se busca una especie de intimidación que habrá de originar cierto temor en la sociedad para que no se realicen hechos delictivos.

²² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II, Vigésima Edición, Editorial Espasa-Calpe, España, 1984, pág. 1102.

²³ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal. (Analítico-Sistemático). op. cit. pág. 814.

La realidad es que esta forma de prevención no ha dado mucho resultado, ni siquiera cuando existe la tendencia de aumentar las penas, ya que las personas dedicadas a delinquir buscan de cualquier manera la impunidad y no están pensando en la intimidación que pudiera generar la ley penal.

Tampoco la llamada prevención especial ha dado buenos resultados, toda vez que se espera que al aplicar una sanción a quien ha cometido un delito, no incurra nuevamente en la comisión de conductas ilícitas, pero no siempre es así, lo cual se demuestra con los altos índices de reincidencia que existen. Además, esta forma de prevención surge cuando ya se realizaron delitos, con los consecuentes daños causados a los individuos o a la comunidad, según sea el caso, por lo que la prevención esperada sólo es en cuanto al sujeto que ha delinquido, de quien se busca su readaptación social, misma que difícilmente se logra en las prisiones.

La verdadera prevención no debe estar condicionada a la comisión de delitos, ni a la intimidación que pudiera producirse en los miembros de una sociedad. Por lo tanto, no podemos esperar mucho de la prevención general y especial derivada de la ley penal y de las penas concretas que se aplican a quienes incurrir en conductas delictivas.

Sin embargo, los altos índices de delincuencia están obligando a los Estados y a la sociedad civil a tomar diversas medidas preventivas para evitar la comisión de delitos, lo cual es necesario si queremos vivir en un ambiente de seguridad y tranquilidad que permita el desarrollo personal y el progreso nacional.

En relación con esto, el doctrinario Héctor Cárdenas, precisa que: "Respecto a la prevención del delito debemos señalar que ha venido evolucionando durante las últimas décadas. En el presenta es ya casi universalmente aceptada una idea moderna de la prevención del delito asociada indisolublemente a la participación ciudadana." ²⁴

En efecto, la actividad preventiva del delito no ha quedado limitada a la función estatal, sobre todo cuando la comunidad en general percibe los fracasos constantes y los desaciertos en que se incurren sobre la materia. Además, la impunidad sigue desalentando a la sociedad, misma que requiere involucrarse en la tarea preventiva de los delitos.

Por esa razón, el autor Horacio Valero Cervantes, señala que: "La prevención del delito debe incluir el apoyo y participación de la ciudadanía, estableciendo para ello convenios de vinculación con asociaciones civiles y organismos no gubernamentales e interinstitucionales para el seguimiento de los diversos programas de combate a la delincuencia; Con ello se fortalecerán los canales de comunicación entre las procuradurías y la comunidad a través del desarrollo de los diversos proyectos que permitan la concientización en apoyo a la seguridad pública y combate a la delincuencia." ²⁵

Efectivamente, la prevención del delito solamente será eficaz cuando se realicen esfuerzos conjuntos en donde se involucre la función

²⁴ CÁRDENAS SAN MARTÍN, HÉCTOR. Hacia una Política y una Nueva Cultura de la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia de Querétaro, México, 2000, pág. 228.

²⁵ VALERO CERVANTES, Horacio. Métodos, Estrategias y Propuestas para la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia de Querétaro, México, 2000, pág. 302.

estatal, a través de sus diferentes órganos e instancias, asimismo se requiere de la participación de instituciones privadas y de la sociedad en general.

Debe entenderse que el verdadero sentido de la prevención del delito comprende estrategias, planes, programas y ante todo acciones concretas que se anticipen oportunamente para evitar los daños derivados de la comisión de delitos. Es decir, la prevención debe ser en este caso una forma de prever y de evitar los riesgos que surgen de la delincuencia.

Es necesario tener mucho cuidado para que las acciones que se realicen en materia preventiva, lejos de causar temor y desaliento en la sociedad, más bien motiven a que todos se involucren de una manera activa y positiva.

Al respecto, el tratadista Rafael Ruiz Mena, dice: "la prevención del delito no trata de alarmar a la gente para que se vaya de la Ciudad de México, simplemente tratamos de que se adopten medidas para no ser tan vulnerables."²⁶

Consecuentemente, con la prevención del delito debe procurarse alertar a la población para que adopte medidas tendientes a evitar la comisión de conductas delictivas, sin llegar a promover actitudes alarmistas, más bien han de ser de precaución y cuidado. Lo más importante es que las tareas preventivas originen el resultado que se espera, y que no es otro si no el de anticiparse y evitar los riesgos y

²⁶ RUIZ MENA, Rafael. Marco Teórico-Práctico para la Prevención del Delito, en el Estado de Derecho y la Seguridad Pública. Antología Jurídica 1992-1996, Publicación de la CONEPOD, México, 1996, pág. 291.

daños derivados de la realización de conductas delictivas. En los capítulos siguientes se precisará la actuación del Estado en materia de prevención del delito, así como las diversas formas en que la sociedad puede involucrarse, pero antes precisaremos lo que se entiende por seguridad pública y sociedad civil.

4. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

El concepto de seguridad pública es reciente y generalmente se asocia con la idea de bienestar y paz dentro de un Estado, pero esto no significa que debe ser visto de una manera restringida, en virtud de que se ha procurado dar una noción amplia del mismo para abarcar los diferentes aspectos implicados en un ambiente de seguridad, armonía y tranquilidad.

Samuel González Ruiz, y otros autores han expresado lo siguiente: "Para nosotros es importante subrayar que la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que 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 y 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." ²⁷

Es necesario tener una concepción amplia de la seguridad pública, en la cual se comprendan las actividades de procuración e impartición de justicia, no solamente desde el aspecto penal, sino también incluyendo

²⁷ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pág. 49.

las faltas administrativas que tienden a alterar la paz pública. Además, deben involucrarse en las acciones de prevención a las instituciones privadas y a la sociedad en general, como se ha visto.

Cabe señalar que la seguridad pública no significa necesariamente una ausencia de riesgos, más bien debe buscar una ausencia de peligros reales que produzcan daños severos dentro de la sociedad. En cuanto a esto conviene precisar que ante la seguridad se contraponen el concepto de inseguridad, mismo que estrictamente hablando conlleva un clima de inestabilidad y falta de paz social.

Al respecto, la doctrinaria Norma López Suárez, comenta que la inseguridad parte del principio de que es posible construir condiciones de seguridad: "Sin embargo, seguridad no significa ausencia de riesgo, es más, en una sociedad sana, la gente corre riesgos para conseguir mejor trabajo, ampliar sus estudios, en una palabra, arriesga en función de un futuro más promisorio. Pero en una sociedad enferma, dominada por el temor, la gente evita el cambio, el movimiento, la transformación." ²⁸

En consecuencia, la seguridad pública debe orientarse a crear un ambiente que elimine, hasta donde sea posible, las condiciones de inseguridad, lo cual no implica una ausencia de riesgos, ya que, como dice la autora citada, en una sociedad sana siempre se van a correr ciertos riesgos, pero entendidos como medios para alcanzar algo mejor, y no como factores que provocan temor, desconfianza, frustración e impiden el logro de ciertas metas.

²⁸ LÓPEZ SUÁREZ, Norma. Inseguridad Ciudadana: ¿Construcción o Percepción Subjetiva?. En ITER CRIMINIS, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1999, pág. 139.

Conviene aclarar que la inseguridad puede ser considerada desde dos puntos de vista; uno objetivo y el otro subjetivo. En el primer caso comprende un ambiente social que representa peligro e inestabilidad; y en el segundo caso implica un sentimiento de miedo y confusión en las personas. De acuerdo con esto, la inseguridad objetiva es un riesgo real de ser víctima de un delito, por consiguiente, hay peligros concretos que dañan la integridad y derechos de las personas, mientras que la inseguridad subjetiva es la percepción o sensación racional de la posibilidad de ser víctima de una conducta delictiva, pero en esencia no existe un peligro real y específico.

Las acciones que forman parte de la seguridad pública deben dirigirse hacia los peligros reales que atentan contra la sociedad. En cuanto a esto, la autora Lucinda Villareal Corrales, precisa que: "La seguridad pública tiene como objeto prevenir y evitar los peligros que amenazan a la comunidad social y a los particulares. La tranquilidad y el orden social son indispensables para el progreso y bienestar de la sociedad de cualquier país."²⁹

Es importante notar que la prevención de delitos está involucrada en la noción de seguridad pública, por lo tanto, ésta cumplirá sus objetivos en la medida que se eviten los peligros y daños derivados de la comisión de conductas delictivas.

El tratadista Jesús Martínez Garnelo, proporciona uno de los conceptos más amplios de seguridad pública diciendo que: "Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en

²⁹ VILLAREAL CORRALES, Lucinda. La Seguridad Pública. Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. Versión en CD-ROM sin página.

que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encontrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal.”³⁰

A pesar de la amplitud del concepto anterior, no se incluye la participación de la sociedad civil, lo cual es necesario para alcanzar de una manera efectiva los objetivos de la seguridad pública, mismos que están orientados hacia el bienestar de todos los individuos, quienes deben involucrarse activamente en las tareas de seguridad y no esperar a que el gobierno realice todo, además de que de cualquier forma el Estado no ha podido cumplir sus fines sobre la materia.

No obstante lo anterior, no es de despreciarse la actividad realizada por parte de las autoridades públicas para lograr la protección y el respeto que merecen todos los gobernados. Naturalmente, deben combatirse la delincuencia organizada, las conductas delictivas, la impunidad y la corrupción en general, para ello se requiere la actuación de las diversas autoridades a nivel federal, estatal y municipal, debiendo estar en una constante coordinación para la obtención de mejores

³⁰ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 57.

resultados, mismos que habrán de concretarse en un ambiente de bienestar y seguridad.

Por su parte, el autor José Espina, se refiere a una "concepción integral de la seguridad", diciendo que la misma "...debe superar la limitación del concepto tradicional que la considera una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policíaca. La seguridad pública requiere de todo un ambiente, de una cultura política, de educación cívica, de desarrollo económico, de niveles mínimos de bienestar social, de acceso a servicios públicos fundamentales, de Estado de derecho, sin los cuales no pueda existir tal seguridad." ³¹

Efectivamente, la seguridad pública comprende todas las actividades encaminadas no solamente a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, lo cual debe incluir la participación de la comunidad, pero además, también están involucradas las autoridades públicas encargadas de la administración e impartición de justicia, incluyendo los cuerpos policíacos.

No obstante la intervención que debe darse a la sociedad civil en materia de seguridad pública, es evidente que ésta constituye una función estatal, porque del lado de la población es una necesidad que debe satisfacerse con urgencia, por esa razón son varios los elementos y factores que se conjugan para alcanzar ese objetivo.

Al respecto, el investigador Jorge Madrazo Cuellar, sostiene que: "El concepto de seguridad pública hace referencia general a dos necesidades básicas que toda comunidad política pretende satisfacer: el

³¹ ESPINA VON ROEHRICH, José. La Seguridad Pública en México. En Revista Quórum, Año VII, Número 59, México, 1998, pág. 12.

mantenimiento de la paz y el orden público; así su objetivo es hacer posible la convivencia social, entendida ésta como la relación pacífica entre individuos, regulada por leyes y principios autodeterminados, y tiene como fundamento la idea del contrato social como base del Estado, en virtud del cual éste es creado con el fin de garantizar la paz a los individuos, entendida como el predominio de la razón y la convivencia sobre la violencia y la anarquía, y el orden jurídico a que se contrae en su actuación del Estado.”³²

Consecuentemente, el objetivo principal de la seguridad pública es hacer posible la convivencia social, dentro de la cual debe conservarse la paz y el orden público, lo que a su vez garantiza el bienestar de los individuos que se relacionan con otros para que, finalmente, alcancen sus metas particulares. Por esta razón es importante que se involucre la sociedad en las tareas relacionadas con la seguridad pública.

5. LA SOCIEDAD CIVIL.

Antes de precisar lo que se entiende por sociedad civil, es pertinente partir de una noción general acerca de la sociedad, misma que se concibe como una agrupación humana en la cual sus integrantes participan de fines e intereses comunes, o simplemente interactúan de una manera organizada.

En pocas palabras puede decirse que la sociedad es una coexistencia humana organizada, o bien, como señala el estudioso Luis Recasens Fiches; “El conjunto de las formas, de las interacciones, y de

³² MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre. México, 1997, pág. 81.

los procesos que se dan entre los hombres, al cual llamamos *sociedad*, se da y se desenvuelve en la vida humana.”³³

Dentro de la sociedad no solamente interactúan los individuos, sino que éstos forman parte de diversos grupos, como las familias, asociaciones profesionales y agrupaciones políticas, por consiguiente, la sociedad es un todo que comprende a los diferentes grupos sociales que se manifiestan y desarrollan en ella.

La idea anterior nos aproxima al concepto de sociedad civil. Refiriéndose al origen de dichos términos, la doctrinaria María Isabel Wences señala que: “Miembro destacado de la llamada ilustración escocesa, Adam Ferguson, fue uno de los primeros en usar, desde el punto de vista histórico, la expresión sociedad civil.”³⁴

Siguiendo los pensamientos de Ferguson, la autora citada señala que los hombres no crearon la sociedad sino que siempre han vivido en ella porque en ella han nacido. Por lo tanto, la necesidad y las circunstancias externas han llevado al ser humano a tratar de perfeccionar la sociedad y crear instituciones sociales. Asimismo, los hombres han ido estableciendo el gobierno y las diversas formas de organización política.

En consecuencia, el concepto de sociedad civil se fue relacionando con el de sociedad política o Estado, pero no deben identificarse ambos términos ya que comprenden ideas y elementos distintos. Al respecto, Jorge Adame Goddard, comenta que el Estado es una organización que

³³ RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 109.

³⁴ WENCES, Simon, María Isabel. En Torno al Origen del Concepto Moderno de Sociedad Civil. Editorial. Dykinson, España, 1998, pág. 43.

se da en la sociedad civil, pero no es más amplio, en razón de su fin, que ella. Precisa dicho autor que: "La sociedad civil se compone no de hombres aislados, sino de hombres previamente agrupados en familias, comunidades vecinales, comunidades profesionales, etc. Por esto se puede afirmar que la sociedad civil se compone de los grupos sociales intermedios. La vitalidad, unidad y vigor de una sociedad depende de la que tengan sus componentes, es decir de los grupos intermedios." ³⁵

De acuerdo con lo anterior, la sociedad civil existe antes que el Estado, ya que éste surge como una forma de organización política en donde el conglomerado humano crea instituciones para que pueda lograr su coexistencia, que le permita la realización de sus fines y objetivos concretos.

Complementando su pensamiento, el autor antes citado señala lo siguiente: "Es importante tener en cuenta esta realidad que el Estado se da en la sociedad; sólo así se entiende que la sociedad civil, es decir, los grupos sociales, tienen derechos oponibles al Estado." ³⁶

Por lo tanto, es un error confundir la sociedad civil y el Estado, toda vez que éste aparece como una creación de aquella. También es un error sostener que la sociedad civil es un simple conglomerado humano, ya que sus integrantes tienen la capacidad de organizarse y de hacer valer sus derechos frente a las instituciones estatales que ellos mismos han establecido.

³⁵ ADAME GODDARD, Jorge. Voz: Sociedad, en Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 2941.

³⁶ ADAME GODDARD, Jorge. Voz: Sociedad, en Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 2941.

Por su parte, el autor Raúl Hernández Vega, manifiesta lo siguiente: "Pensamos, y así lo hemos señalado, que la sociedad civil tiene dos aspectos, uno ideal, esto es, conceptual y ético, y otro de carácter histórico que se refiere a su presencia en el mundo a través de sus operadores finitos, o sea los seres humanos; tal presencia histórica queda relacionada con el aspecto ideal indicado."³⁷

Los dos aspectos propios de la sociedad civil determinan su contenido y características, por consiguiente, la sociedad civil tiene una proyección y perspectiva histórica, dentro de la cual se manifiesta la idealidad, que implica la misión y la acción que lleva a cabo el grupo humano para trascender y alcanzar sus fines.

Consecuentemente, es la sociedad civil, y no simplemente la sociedad la que debe participar en las tareas de prevención del delito, mismas que habrán de contribuir al logro de la seguridad pública y del progreso nacional.

En relación con esto, el tratadista Jorge Madrazo Cuellar, ha dicho que: "Es de suma importancia la participación de la ciudadanía en materia de seguridad pública. Las autoridades no pueden realizar sus labores sustantivas de garantizar la seguridad de los ciudadanos si no cuentan con la participación de éstos en la instrumentación de sus tareas, ya que, entre otras cosas, 'es imposible aumentar o disminuir la sensación de seguridad sin la participación directa y determinante de los propios ciudadanos'. Por tanto, en las tareas de seguridad pública todos debemos estar comprometidos."³⁸

³⁷ HERNÁNDEZ VEGA, Raúl. La Idea de Sociedad Civil Avance Teórico. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, págs. 25 y 26.

³⁸ MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 95

Efectivamente, es importante que no sólo el Estado participe en las actividades tendientes a lograr la seguridad pública, ya que es necesario que intervengan también los particulares, no los ciudadanos sino la sociedad civil, por lo que desde ahora se hace la aclaración de que la ciudadanía implica un concepto jurídico-político limitado, del cual surgen derechos exclusivos para los ciudadanos.

En nuestro país se requiere la nacionalidad mexicana, la mayoría de edad y un modo honesto de vivir para adquirir la ciudadanía, por ello, es incorrecto hablar de participación ciudadana en materia de prevención del delito y seguridad pública, ya que estaríamos limitando el concepto y dejamos fuera a jóvenes, extranjeros y en general personas que sin ser ciudadanos, sí forman parte de la sociedad civil y deben tener la oportunidad de involucrarse en la prevención del delito.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

1. EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

En la época prehispánica existieron diversas civilizaciones, con algunos rasgos comunes, pero también con diferencias que las caracterizaban, ya sea por su desarrollo en ciertas disciplinas o artes, o bien, por su organización y estructura. En este contexto cabe destacar a los aztecas, quienes crearon un sistema de administración de justicia y control social, que sirve de base para los antecedentes de la prevención del delito y la seguridad pública en México.

En efecto, los aztecas se caracterizaron por ser un pueblo guerrero que tuvo la necesidad de establecer algunas medidas para lograr la seguridad de su población. En relación con esto, el tratadista Jesús Martínez Garnelo, señala lo siguiente: "Los aztecas por su carácter guerrero y de conquistadores, puesto que dominaban prácticamente toda la región llamada Mesoamérica, adoptaron como *medida de seguridad y protección para su pueblo*, la defensa total de su cultura y de sus bienes, ofrendando incluso su propia vida ya que a la muerte de Moctezuma, Cuitláhuac queda al frente del gobierno y Cuauhtémoc asumió el mando de las fuerzas armadas encargadas de la capital del imperio, ascendiendo al poder en las condiciones que imperaban, esto es, ante la invasión española, demostrando el último emperador azteca sus dotes de estrategia militar para defender a su pueblo, pero la superioridad de las

armas españolas y las enfermedades que minaban las fuerzas de los aguerridos aztecas, obligaron a romper el sitio de la imposibilidad de seguir combatiendo contra los españoles, apresando a Cuahutémoc y llevándolo frente a Cortés.”³⁹

Consecuentemente, los aztecas se desarrollaron en un ambiente bélico, lo cual originó que adoptaran estrategias de defensa con el fin de garantizar la seguridad y protección a toda la comunidad. Así que frente a otros pueblos, los aztecas lograron mantener su supremacía a través de la guerra, lo que les dio seguridad y estabilidad social, política y económica.

A nivel interno, los aztecas tuvieron una organización bien definida que les permitió alcanzar el progreso, para ello, contaban con un sistema normativo y con ciertas autoridades que promovieron el orden social y un ambiente de tranquilidad. Es en este contexto en donde cabe señalar las medidas de prevención del delito y las destinadas a lograr la seguridad pública dentro de la estructura de la sociedad mexicana.

En cuanto al orden normativo de los aztecas, nos interesa el relativo a la materia penal, ya que dentro de ella pueden encontrarse las medidas preventivas de los delitos. En principio, destaca la crueldad de los castigos que se aplicaban a quienes incurrieran en conductas ilícitas, sin embargo, si consideramos esto a la luz de lo que ahora se conoce como prevención general del delito, el resultado fue que dicha severidad se convirtió en un ambiente de seguridad y orden, toda vez que el temor a las penas provocó un índice bajo en la criminalidad.

³⁹ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. op. cit. pág. 29.

Al respecto, el jurista Antonio Sánchez Galindo, dice que: "Si observamos las penas correspondientes a los delitos, entre los aztecas, quedaremos verdaderamente impactados, si nos atenemos a nuestra forma de pensar actual, porque la pena de muerte ocupaba un 75 % de las sanciones que otorgaban a los tipos delictivos de los mexicas, y otro porcentaje importante, a mutilaciones, golpes, apaleamiento, evisceración y aporreamiento. Realmente era un derecho que hacía uso exclusivo de la intimidación para establecer su seguridad estatal y su armonía social."⁴⁰

Efectivamente, la intimidación que se derivaba de la severidad de los castigos tenía por finalidad establecer el orden y la seguridad, lo que sin lugar a dudas se logró, según se demuestra con el bajo índice de delincuencia y la poca necesidad de contar con un sistema de prisiones, ya que éstas solamente se requerían de manera transitoria, mientras duraba el breve juicio que se seguía a los delincuentes, quienes salían de las pequeñas jaulas que ocupaban como prisiones para aplicarles la pena correspondiente, misma que en la mayoría de los casos consistía en la muerte u otra sanción que no ameritaba permanecer encerrado.

El estudioso Lucio Mendieta y Núñez, se refiere a la pena de muerte que se practicó entre los aztecas, precisando que se aplicaba en muchos delitos, entre ellos, el aborto, homicidio y adulterio, pero aclara que: "Esta pena se aplicaba aun al hombre que daba muerte a su mujer o al amante de ésta, hasta en el caso de que los sorprendiese en flagrante delito, pues era regla de Derecho que nadie estaba facultado para hacerse justicia por sí mismo, porque esto equivalía a usurpar las facultades del rey. El que procuraba a otro la muerte por medio de

⁴⁰ SÁNCHEZ GALINDO, Antonio. El Derecho a la Readaptación Social. Editorial Depalma. Argentina, 1983, pág. 17. .

veneno, sufría la pena capital, que se aplicaba también a quien le había proporcionado el veneno.”⁴¹

Es interesante notar que la aplicación de las penas correspondía a las autoridades competentes, entre las que destacaba el rey, con el propósito de evitar la justicia propia que, por sí sola, origina situaciones de inseguridad. Además, este sistema tenía efectos preventivos, ya que se procuró evitar la venganza privada y las consecuencias delictivas y de inseguridad que surgen de ella.

En relación con esto, el doctrinario Guillermo Floris Margadant, escribió lo siguiente: “Es curioso que el derecho de venganza de familia a familia, que tantas veces hemos encontrado en sistemas primitivos, ya había cedido aquí su lugar ante una responsabilidad del culpable frente al Estado. En última instancia, la justicia dependía del rey y hubo un sistema de recursos para llegar a él.”⁴²

Por lo tanto, no debe pensarse que la arbitrariedad e injusticia prevaleció entre los aztecas, no obstante, sí hubo una marcada severidad en los castigos, pero seguramente con un efecto preventivo, lo cual se deduce de la forma misma en que se practicó, por ejemplo, en algunos casos la pena de muerte, ya que se exigía la participación del pueblo, no solamente de manera presencial, sino hasta activa, es decir, ejecutando la sentencia que en ocasiones consistía en la lapidación del delincuente.

⁴¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 67.

⁴² MARGADANT, Guillermo Floris. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Quinta Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pág. 358.

En consecuencia, la aplicación de las sanciones penales, entre los aztecas, tuvo un carácter ejemplar, pero también preventivo, pues el hecho de que el pueblo presenciara y hasta participara en la ejecución de las condenas, originaba un temor en todos, que se traducía en un bajo índice de delincuencia.

En cuanto a las autoridades que administraban justicia y contribuían con sus funciones para alcanzar la seguridad pública y el orden social, cabe señalar que en este sentido los aztecas lograron algunos avances significativos.

Respecto a la organización política y administrativa, encontramos que en el pueblo azteca todo se concentraba en un poder central ubicado en Tenochtitlan y presidido por el Tlatoani, que era el rey, quien cedía el poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacoatl, el cual fungía como un juez mayor encargado de la administración de justicia, siendo apoyado por un grupo de ejecutores públicos. Dentro de éstos se ubicaban quienes realizaban algunas funciones policiales que contribuían para el mantenimiento del orden y la seguridad.

Fray Juan de Torquemada, escribió sobre la forma de gobierno que practicaron los pueblos prehispánicos, precisando las diferentes jerarquías que iban desde el rey hasta los jueces y oficiales menores. Al respecto, señala la organización y funcionamiento que percibió en algunos pueblos, diciendo lo siguiente: "Tenían éstos otros ministros de justicia y oficiales, que tenían cargo de llamar y citar personas, como los alguaciles que prenden por mandamiento de los superiores, y citan y llaman a los que los supremos buscan; pero no debían

de ser tan sin alma, como algunos de los que agora (sic) hay en nuestras repúblicas.”⁴³

Es interesante destacar que los ministros y oficiales que se mencionan realizaban sus funciones sin incurrir en actos de violencia en contra de las personas que eran sometidas a un procedimiento judicial, por lo tanto, dichos funcionarios no eran tan crueles en el trato con la población. Así que no se dio la arbitrariedad ni la injusticia en las actividades tendientes a conservar el orden público.

Dentro de las autoridades que desempeñaron funciones importantes en materia de prevención y seguridad, estaban quienes realizaban actividades que ahora identificamos como función policial. Al respecto: “Existen datos que permiten afirmar que los teotihuacanos fundaron la Institución Policial en el México Precortesiano, basta considerar las extraordinarias dimensiones de la Metrópoli Teotihuacana, su alta densidad demográfica, así como su completa organización oficial cuya función específica era vigilar que no fuera alterado el régimen existente. Su organización y política giró en torno a la Nobleza teocrática.”⁴⁴

Es posible sostener que la existencia de la institución policial entre los aztecas no se deriva solamente de la buena organización y el orden que prevalecía en aquel tiempo, sino que hay datos concretos que permiten confirmar dicha afirmación, por ejemplo, Fray Bernardino de Sahagún relata que era común el establecimiento de vigilantes de día y de noche, para que cuidasen la ciudad y sus alrededores con el propósito

⁴³ TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV. Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, págs. 57 y 58.

⁴⁴ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Información de la S.S.P. Gobierno del Distrito Federal, Dirección de Comunicación Social, México, 1998, pág. 1.

de mantener el orden y evitar que entraran los enemigos. Esa especie de vigilantes realizaban propiamente funciones de policía.⁴⁵

Debe aclararse que dentro de las funciones policiales realizadas en el pueblo azteca, había algunas que eran de carácter preventivo y otras tenían una naturaleza persecutoria. En relación con esto, el tratadista Guillermo Colín Sánchez, señala que: "La función preventiva la desempeñaban los *contecpampixquex*, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos.

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados *Topilli*, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva."⁴⁶

En consecuencia, con las funciones preventiva y persecutoria se logró combatir adecuadamente la delincuencia, aunado esto al estricto y severo sistema de penas que se aplicó en el Derecho azteca. Así que, por un lado, estaban las penas severas, y por el otro, las funciones policiales desempeñadas por diferentes funcionarios, todo lo cual trajo como consecuencia el establecimiento del orden social y la seguridad pública dentro de la sociedad.

Resulta significativo que en el período prehispánico existían funciones de policía desempeñadas de manera estricta por diversos oficiales, a tal grado que, efectivamente, se logró el orden y la paz en el pueblo azteca.

⁴⁵ SAHAGÚN, Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 472.

⁴⁶ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 199.

Cabe enfatizar que la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales entre los aztecas se debió también a funcionarios que ejercían actos de policía administrativa, es decir, se procuraba que el orden se estableciera en todos los niveles y en las diversas actividades que se realizaban. Al respecto, el doctrinario Alejandro Iñigo, comenta que había oficiales que traían una cinta verde en el brazo, a quienes se les llamaba Calpullec. "Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran por ahí merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos considerados de alta prioridad para el Estado."⁴⁷

Es indudable que los aztecas tenían una profunda preocupación por conservar el orden social y la paz pública dentro de su territorio, de tal manera que se vigilaban aún aspectos de limpieza, armonía entre vecinos y principalmente se cuidaban los asuntos del rey y la nobleza. En este contexto, la prevención del delito y la seguridad pública constituían una prioridad para la civilización que alcanzó un mayor desarrollo en la época prehispánica.

Cabe aclarar que lo anterior no fue un rasgo característico solamente de los mexicas, sino también en otros pueblos hubo cierto orden y seguridad derivados de sus instituciones políticas, administrativas y policiales. Por ejemplo, los mayas desarrollaron una civilización basada en el orden y el progreso, y si bien sus principios normativos fueron más de carácter consuetudinario, también contaron

⁴⁷ IÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982). Departamento del Distrito Federal, México, 1983, pág. 12.

con ciertas reglas y autoridades tendientes a la seguridad de la población.

En cuanto a la regulación de los delitos y las sanciones aplicables a los infractores, los mayas siguieron la misma tendencia de los pueblos que estaban a su alrededor, por lo tanto, hubo cierta severidad en cuanto a su sistema penal, de tal manera que para las faltas leves se procuraba siempre la reparación del daño ocasionado y tratándose de los delitos graves se aplicaron diversas penas con ciertos matices de crueldad, ejecutándose hasta la pena de muerte.

En consecuencia, en la época prehispánica hubo diversos pueblos que lograron un ambiente de paz, seguridad y orden social, lo cual sólo fue posible con algunas medidas preventivas que implicaron castigos severos, además, hubo ciertos funcionarios que desempeñaron sus actividades con un carácter preventivo y con el fin de alcanzar la seguridad pública.

2. EN LA ÉPOCA COLONIAL.

La conquista por parte de los españoles provocó un choque de dos culturas, la europea y la mesoamericana, lo cual dio como resultado una población con marcadas diferencias en donde la inestabilidad e inseguridad se manifestaron constantemente. Por lo tanto, la época colonial se caracterizó por una organización social que fincaba el poderío de la clase aristócrata compuesta por la jerarquía militar y clerical cuyos fueros y excesos encontraron eco en órganos de gobierno como el Real y Supremo Consejo de Indias, así como el Virrey y demás autoridades subalternas. Por otro lado, la arbitrariedad y la injusticia campeaban en

la Nueva España gracias al desenfrenado poder de los conquistadores y de la iglesia, lo que se tradujo en un clima de inseguridad para los conquistados.

No obstante, hubo intentos por establecer normas a favor de los naturales, desafortunadamente los resultados no cambiaron la situación real de los indígenas, ya que siguieron sometidos al dominio de los españoles, a pesar de la labor que hicieron diversos grupos de religiosos, los cuales tuvieron verdaderos fines altruistas, pero no lograron en la mayoría de los casos cambiar las condiciones de vida de los indios de América.

Dentro de la legislación propia para la Nueva España surgen las llamadas Leyes de Indias, que si bien tenían un carácter proteccionista a favor de los indígenas, también debe reconocerse que no se aplicaron del todo, debido a la oposición por parte de los propios conquistadores y encomenderos. Inclusive, dichas Leyes tuvieron en algunos casos resultados negativos para el pueblo, por ejemplo, el autor Jorge Sayeg Helú, comenta que: "En suma, las Leyes de Indias muy lejos de beneficiar al pueblo para que fueron hechas, lo acabaron de sumir en una de las más completas abyecciones que registra la historia universal. No podemos dejar de reconocer, empero, la bondad de buena parte de esta legislación, que al tratar de favorecer a los naturales, chocó con la realidad americana, en la cual los intereses económicos de los conquistadores resultaban perjudicados al ser aplicada la ley en su integridad." ⁴⁸

⁴⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 62.

En este contexto histórico predominó un espíritu conquistador y una actitud de sometimiento; el primero por parte de los españoles, y la segunda como una condición inevitable en la que se colocó a los naturales del nuevo mundo. Ahora bien, los conquistadores hicieron todo lo posible para mantener a los conquistados en una situación que no les diera oportunidad de salir del dominio español, para tal efecto, recurrieron a medidas drásticas que redundaron en perjuicio de los naturales. Consecuentemente, hubo una serie de abusos y excesos en contra de los indios de América.

Ante esta situación reaccionaron algunos religiosos devotos que procuraron proteger a los indígenas, sin lograrlo del todo ya que prevaleció el dominio de los conquistadores, que fue animado por la mayoría de religiosos carentes del más elemental sentido cristiano, toda vez que se hicieron cómplices de las inhumanidades y atrocidades a que de hecho se sometió a los indígenas.

El abuso y la inseguridad se reflejó prácticamente en todos los aspectos y lugares, inclusive en los caminos y parajes, lo que motivó algunas medidas como la comentada por el estudioso Guillermo Floris Margadant, al decir que: "Muy importante para la seguridad de los caminos en la Nueva España, fue el *Tribunal de la Acordada* (un juez y su personal administrativo, un sacerdote y un verdugo) que, después de juicios sumarísimos, solían buscar el árbol más próximo para llevar a cabo la ejecución de sus sentencias. Los cadáveres debían permanecer colgados, para desanimar a los asaltantes en potencia."⁴⁹

⁴⁹ MARGADANT, Guillermo Floris. Panorama de la Historia Universal del Derecho. op. cit. pág. 366.

Esta especie de ejecuciones y sanciones practicadas en la época colonial tuvieron el propósito de disminuir la delincuencia y propiciar un ambiente de seguridad, sin embargo, el carácter preventivo y la finalidad de orden social no siempre se logró, sobre todo si se toma en cuenta la arbitrariedad en la que se incurrió en la mayoría de los casos.

Es en la época colonial en donde surge la pena de prisión como un castigo que se imponía a los delincuentes, consecuentemente, existió la cárcel como un lugar de tormento utilizado para la ejecución de la pena corporal, entre la cual se incluía la privación de la libertad. A finales del siglo XVII los reyes de España ordenaron construir cárceles para la custodia de los arrestados y delincuentes.

En esta época también se practicó la pena de muerte, aunque generalmente las leyes existentes no la contemplaban, según lo comenta el tratadista Raúl Maldonado Monroy, quien dice lo siguiente: "a la llegada de los españoles a México, estuvieron en vigor las Leyes de Indias, la Ordenanza de Minería, de Intendentes y de Gremios, legislaciones, que no consideraban a los nativos, como seres humanos, sino como una cosa y no reglamentaban la pena de muerte, pero la aplicaban. Durante los 300 años de dominación española cobran vigencia las Leyes de Toro y la recopilación de Felipe II, lo mismo que la Recopilación de Carlos IV, que contemplaba la pena máxima; y que dejaban una gran huella en el tiempo."⁵⁰

Debido a los abusos e irregularidades por parte de los españoles, la práctica de la pena de muerte, lejos de tener un fin preventivo, motivó

⁵⁰ MALDONADO MONROY, Raúl. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 22.) y la Pena de Muerte. Memoria del Simposio: "La Pena de Muerte." Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1993, págs. 85 y 86.

un mayor ambiente de inseguridad e injusticia, lo cual originó el establecimiento de algunos órganos judiciales como las Audiencias, mismas que se encargaban de administrar justicia y ejercían funciones de protección en beneficio de los indígenas.

Cabe señalar que a través de órganos jurisdiccionales, se procuró por lo menos disminuir los abusos y excesos de autoridad por parte de los españoles. Al respecto, la investigadora Ma. del Refugio González, comenta que: "Originalmente la protección de los naturales de la ciudad de México en sus pleitos civiles y criminales, fue puesta por Carlos I en 1539, bajo la jurisdicción del virrey y de la Audiencia. Como realmente resultó de gran utilidad para los indios, y fueron creciendo sus funciones, en 1574 se creó el Juzgado General de Indios bajo la jurisdicción del virrey. La naturaleza de las cuestiones que se ventilaron en el Juzgado es amplísima, y llama la atención que su jurisdicción abarcaba todo el territorio de la Nueva España. A pesar de los embates de que fue objeto durante el siglo XVIII, sobrevivió hasta 1820, y a su semejanza se crearon otros en América para la protección de los naturales."⁵¹

Sin embargo, la existencia de los órganos jurisdiccionales mencionados no representaron una medida preventiva, ni se pudo alcanzar con ellos un ambiente de seguridad, no obstante, por medio de instituciones policiales se logra cierta prevención de los delitos y mantener orden dentro de la sociedad.

En efecto el doctrinario Jorge Nacif Mina, señala que: "En fin, la ciudad de México se fundó y con ella una serie de lineamientos

⁵¹ GONZÁLEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. En Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, pág. 38.

administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar, todo el esquema se basaba en la policía, la cual fue la molécula del buen Gobierno; entendamos esta idea más ampliamente que como se observa hoy en día, ya que le término policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad, sino más que eso, para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida; por lo mismo podemos pensar que la policía fue sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto todas las ordenanzas que se manifestaron en el inicio de la vida de la urbe tuvieron referencia con la policía, manejando el término como lo hemos explicado.”⁵²

En la ciudad de México se crearon los Ayuntamientos, de los cual se derivaron algunas disposiciones y funciones específicas que tuvieron relación con la prevención de los delitos y la seguridad pública. Dentro de esas instituciones se organizó la llamada “Junta de Policía” que estuvo encargada de cumplir con algunas actividades policiales, para tal efecto se integró con un grupo de personas que desempeñaban funciones de celadores, vigilantes, guardias o inspectores, asimismo, hacían obras de desagüe, de aseo en las calles y cuidaban que las construcciones no provocaran problemas en la ciudad. También se promovió el orden en los mercados, evitando que se cometieran abusos y que hubiera pleitos.

En consecuencia, las funciones policiales que se llevaron a cabo a través de dicha Junta fueron muy variadas, ya que con ellas no solamente se procuró lo concerniente a la prevención y persecución de

⁵² NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524-1928). Departamento del Distrito Federal. Desarrollo Social, Socicultur, México, 1986, págs. 17 y 18.

los delitos, sino mantener el orden y la seguridad en todos los aspectos y áreas de la ciudad.

Al respecto se ha dicho que: “La policía en el México Colonial estaba sujeta al Ayuntamiento de la Ciudad y el órgano institucional que la administraba era ‘La Junta de Policía’, que además se comportaba como responsable absoluto de las acciones emanadas de esta actividad, tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad, sino que además era la base fundamental de la administración misma.”⁵³

El incremento en la población exigió un mayor control para mantener el orden y la seguridad no sólo en la ciudad de México, sino en los diferentes lugares de la Nueva España, lo cual motivó que se expidieran diversos Bandos de policía y se fomentaran las actividades que involucraban a quienes se encargaban de mantener el ambiente de paz y orden dentro de la sociedad.

En relación con esto, el autor Pablo Monsalvo Pérez, comenta lo siguiente: “Durante la Colonia, que se prolonga por más de trescientos años, hay una activa vida jurídica, particularmente rica en relación con las normas de policía y buen gobierno. Virreyes hubo que se distinguieron como Revillagigedo y otros, por su celo a favor del orden y de la seguridad de una población creciente, especialmente en la capital virreinal. De ahí la abundancia de bandos de policía, de cédulas reales o de reales ordenanzas relacionadas con la vida de relación de mercados, hosterías, mesones, etc., o con respecto a la regulación de festividades religiosas, impedir alborotos, castigar salteadores, impedir juegos

⁵³ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Información de la S.S.P. op. cit. pág. 2.

prohibidos, reglamentar el alumbrado público, sancionar la vagancia, reglamentar el uso de carruajes y en fin, de encausar la vida de la gran ciudad y sus dominios por los senderos del orden y la concordia.”⁵⁴

Cabe señalar que los Bandos de policía tuvieron un carácter preventivo, toda vez que mediante ellos se procuró regular diversas actividades para establecer el orden social en la Nueva España, sin embargo, esto no se alcanzó de una manera real, sobre todo desde el punto de vista de los naturales de América, quienes sufrieron muchos atropellos e injusticias.

En cuanto a los cargos que se crearon para constituir una especie de institución policial, encontramos a los corregidores, alguaciles y alcaldes mayores, quienes en un principio eran nombrados directamente por el rey de España, y posteriormente por el virrey de la Nueva España. A las autoridades mencionadas se les daba una jurisdicción que abarcaba diversas materias, entre las cuales destacaban la civil y la penal.

Al respecto, los investigadores Andrés Lira y Luis Muro, precisan lo siguiente: “En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales; y, bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles, y pueblos de indios, estaban los cabildos. Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, el virrey y la Audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias.”⁵⁵

⁵⁴ MONSALVO PÉREZ, Pablo I. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal, México, 1994, págs. 65 y 66.

⁵⁵ LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. Historia General de México. Versión 2000, El Colegio de México, México, 2000. pág. 353.

Los alcaldes mayores tenían diversas atribuciones y funciones, de las cuales cabe destacar las de gobierno y justicia, ya que dentro de ellas se realizaban actividades persecutorias de los delincuentes hasta aprenderlos y procurar su pronto castigo.

Por otro lado, el tratadista Guillermo Colín Sánchez, señala las atribuciones que tenía el alguacil mayor: "acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores; asistir obligatoriamente a las audiencias; visitar las cárceles; hacer la 'ronda nocturna'; transitar constantemente por lugares públicos, de manera tal que fuesen vistos por los particulares, y, en consecuencia, estuvieran en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así en casos de flagrante delito, pues en esas circunstancias, sin mandamiento expreso, debían hacerlo, dando cuenta inmediata a la Audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante el día, y si era por la noche, depositaban al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento del tribunal mencionado."⁵⁶

De lo anterior se deduce que el alguacil mayor era el responsable directo de mantener el orden público, llevar a cabo las rondas y hacer las aprehensiones, además, realizaba inspecciones y persecuciones para sancionar a los malhechores. Por lo tanto, desempeñaba funciones muy importantes de carácter preventivo.

Asimismo, hubo grupos específicos de guardianes encargados de la seguridad nocturna en la ciudad de México, que realizaban actividades preventivas y destinadas a mantener el orden social, a los cuales se les conoció como "*serenos*", quienes debían encender los faroles por las

⁵⁶ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. op. cit. pág. 200.

calles que les correspondían, lo cual proporcionaba un sentimiento de seguridad a los habitantes. Además; "los `serenos' se dedicaban a patrullar la ciudad en forma organizada. En cada esquina se encontraba un vigilante siempre presto y decidido a acudir al llamado de auxilio de cualquier persona."⁵⁷

Así que, si bien la legislación penal que se aplicó en la época colonial no tuvo propiamente un fin preventivo, ni sirvió para alcanzar un ambiente de seguridad, sin embargo, hubo algunas instituciones y cargos públicos que sí cumplieron con ciertas medidas de prevención y permitieron establecer orden y tranquilidad dentro de la sociedad. No obstante, prevaleció una condición desfavorable para los naturales de América, ya que estuvieron bajo constante sumisión y limitaciones.

3. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Los excesos y abusos que se vivieron durante la Colonia provocaron el descontento de los indígenas, pero no sólo de ellos sino también de algunos religiosos como Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, quienes procuraron terminar con la situación que afectaba a la población, por ejemplo, aboliendo la esclavitud y estableciendo una mayor igualdad social y económica, aunque cabe advertir que esto no se logró inmediatamente, ya que fue necesario no sólo el movimiento de Independencia sino además se requirió salir adelante en diversos conflictos que alteraron el orden social.

⁵⁷ DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. Publicación de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal, México, 1995, pág. 15.

Consecuentemente, al empezar el México Independiente surgió un período de inestabilidad e inseguridad, dentro del cual fue muy difícil mantener el orden público, debido a los problemas internos que retrasaron la consolidación de nuestro régimen independiente.

Cabe señalar que con el movimiento de independencia surgió el Estado mexicano, el cual se convirtió con el paso de tiempo en guardián del orden público y de la seguridad, además, concentra las facultades de resolución de conflictos. Dentro de las funciones estatales existen diferentes formas de ejercicio, éstas se clasifican en tres: Ejecutiva (de administración y de gobierno), Legislativa y Judicial.

De los tres Poderes del Estado empiezan a surgir medidas preventivas y de seguridad pública. En efecto, al Legislativo le corresponde elaborar las leyes, entre las cuales están las de carácter penal que al señalar las sanciones se hace con fines preventivos; al Ejecutivo le toca la aplicación de las leyes para que de manera efectiva se cumplan las disposiciones tendientes a garantizar el orden social; y al Judicial le compete resolver los conflictos jurídicos que se presenten para mantener un ambiente de armonía y justicia.

Debe enfatizarse que en el México independiente, el orden público y la seguridad se empezaron a establecer a través del régimen constitucional instaurado por el propio Estado. En este contexto aparece en primer lugar la Constitución de Apatzingán, conocida también como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814.

En dicha Ley Fundamental se contempló el título: "De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos", en donde se

consigna la primera declaración mexicana de derechos fundamentales de la persona. Respecto a la seguridad, el investigador Jorge Sayeg Helú, comenta lo siguiente: "La seguridad, como derecho fundamental del hombre, a través de sus diversas manifestaciones, fue reconocida en forma mediata e indirecta al consignarse a manera de prohibiciones y mandatos a los funcionarios públicos. El artículo 27 se encarga de precisar su concepto:

La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos."⁵⁸

En la Constitución de Apatzingán se reconoce a la seguridad como una garantía social, la cual debe comprender ciertos límites para evitar abusos por parte de las autoridades públicas. Además, en otro de sus principios enfatiza la trascendencia dada a la protección y seguridad de todos los ciudadanos.

Debe señalarse que la Constitución aludida no tuvo vigencia, no obstante sus principios inspiraron otras disposiciones, sin embargo, la Ley que sí tuvo validez y plena vigencia fue la Constitución aprobada por el Congreso, el 3 de octubre de 1824 y firmada el día siguiente por el Ejecutivo, siendo publicada con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", misma que estuvo en vigor hasta el año de 1835.

En relación con la Constitución de 1824, el constitucionalista Emilio Rabasa, comenta que consagró algunas disposiciones sobre los "derechos del hombre", precisando que: "La nación está obligada a

⁵⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988). op. cit. pág. 127.

proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano' (artículo 30); y a preservar la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas, sin previa censura (artículo 31)."⁵⁹

Por lo tanto, al inicio de nuestro régimen constitucional se estableció que corresponde a la nación proteger los derechos del hombre, por medio de leyes sabias y justas, lo cual deja un claro precedente de que a través del orden normativo puede lograrse la finalidad de seguridad y protección.

No obstante, el orden constitucional no fue suficiente para garantizar la seguridad, ni mucho menos le corresponde a él establecer las normas con carácter preventivo, así que fue necesario dictar otras disposiciones, principalmente de contenido penal.

Dentro de dichas normas se dictaron algunas medidas de emergencia a través de las cuales se disponía, por ejemplo, que quienes cometían robo con violencia y asalto se les impusiera la pena capital. Concretamente cabe señalar el Decreto de fecha 27 de septiembre de 1823 que estableció un procedimiento sumario para juzgar a los salteadores de caminos y castigarlos con la pena de muerte. Posteriormente, el 9 de junio de 1853, el general Santa Anna prescribe la pena de muerte para los traidores a la patria.

Por lo tanto, la aplicación de penas severas, como la de muerte, sí tuvo el propósito de establecer un clima de seguridad, procurando sancionar a los responsables a través de los medios legítimos que el

⁵⁹ RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Primera reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pág. 23.

nuevo Estado iba estructurando, por consiguiente, las sanciones penales que se establecían tenían fines preventivos.

En cuanto a las autoridades que contribuyeron con sus funciones para establecer medidas preventivas y de seguridad pública, están algunos jueces auxiliares, los cuales, según el tratadista Jesús Martínez Garnelo, tuvieron: "...funciones para perseguir y prevenir el delito, impedir desórdenes públicos, abatir la vagancia y la prostitución. A estos jueces les llamaron beneméritos del público."⁶⁰

Conviene precisar que en el período de Guadalupe Victoria, primer Presidente de México, quien ejerció su cargo de 1824 a 1829, se inicia la reestructuración de la policía, que realizaba funciones preventivas y de seguridad, además, con dicha institución se seguía manteniendo el término como sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto, el Congreso estudió algunos puntos relativos a la policía que se proyectaron y aprobaron en un Bando que se publicó el día 7 de febrero de 1825, al que se denominó "Bando de Policía y Buen Gobierno."

En aquel tiempo se consideró que ninguna forma de gobierno, ni las leyes más sabias podían dar felicidad a los pueblos y seguridad a los ciudadanos, si los funcionarios públicos encargados de los ramos de policía no actuaban con firmeza ante los problemas que cotidianamente se presentaban. Con esto se le dio gran importancia a las funciones policiales, destacando el hecho de que los servidores públicos encargados de las actividades del orden social, eran personas que merecían respeto y un trato digno de acuerdo a su responsabilidad y funciones.

⁶⁰ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. op. cit. pág. 94.

Al respecto, el investigador Serafín Ortiz, señala que a principios del México independiente los ordenamientos policiales eran heterogéneos, por lo que regulaban actividades de muy diversa índole como servicios y obligaciones públicas refiriéndose no sólo a la policía, pero precisamente en 1825, por virtud del Bando de Policía se creó toda una corporación, no obstante, fue el 28 de mayo de 1826 cuando se constituye un cuerpo policial denominado "Celadores Públicos" de la ciudad de México.⁶¹

Dichos Celadores desempeñaron funciones de vigilancia para mantener el orden público, por lo que también cumplieron un papel muy importante en cuanto a la prevención del delito, por esa razón se dio especial atención a este grupo de servidores públicos, mismos que experimentaron cambios constantes dentro de su estructura.

En efecto: "El Reglamento de Vigilantes de 1827, suprime a los 'celadores públicos' y surgen los 'soldados de policía' a los cuales el pueblo les da el nombre de 'gendarmes', palabra derivada de los vocablos 'gens d'arms' (gente de armas). Este reglamento estableció que el nombramiento de vigilantes del orden público se debía hacer en cada manzana, bastando la concurrencia de 20 individuos cabezas de familia, y ante la presencia del regidor del cuartel."⁶²

Posteriormente, y por las necesidades de vigilancia se emitieron nuevos reglamentos, entre otros: el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos, de fecha 7 de abril de 1838, mediante el cual reaparece la presencia de los "serenos"; el Bando de Policía

⁶¹ ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial McGraw-Hill, México, 1998, págs. 45 y 46.

⁶² DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. op. cit. pág. 17.

Preventiva y Seguridad del Distrito Federal, expedido el 11 de enero de 1847. Asimismo, cabe mencionar que en el año de 1853 se cambia la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, dividiéndose en 8 prefecturas centrales y tres foráneas, dentro de las cuales fueron importantes las funciones de prevención de los delitos y las destinadas a conservar el orden social.

En aquella etapa de nuestra historia, el concepto de policía comprendió muchos puntos y acciones dentro del gobierno, desde aspectos relacionados con el aseo, el orden en lugares público, la vigilancia en las obras, hasta la estructuración de cuerpos especializados en la seguridad de los ciudadanos, por esa razón es fácil entender que además de los cuerpos de policía municipal se crearon otras corporaciones, como el "Cuerpo de Policía Montada" y la Policía Rural Mexicana que surgió en 1857. No obstante, en todo caso el objetivo más importante era que el orden público no se alterara por ninguna causa, lo cual exigía adoptar medidas preventivas para evitar delitos y sancionar a los infractores.

En este contexto cabe señalar que durante el período de 1858 a 1861, bajo el gobierno de José Joaquín de Herrera, se establecieron algunas medidas en materia de seguridad pública, para tal efecto se estableció un cuerpo considerable de policías para que guardaran el orden y disminuyeran el alto índice de delincuencia que se estaba manifestando. Estas medidas se prolongaron por varios años, de tal manera que para 1886, en la presidencia de Porfirio Díaz, el índice de criminalidad había disminuido considerablemente en la capital de la República y en los caminos nacionales, por consiguiente, se estaba alcanzando un mayor grado de seguridad.

No obstante lo anterior, debido a los diversos grupos de policías que se fueron creando, algunos eran preventivos, otros rurales, aparte estaba la policía montada, por otro lado desaparecen los "serenos" en el año de 1890, todo esto fue originando la presencia de varias agrupaciones que simultáneamente existieron en el siglo XIX, lo que empezó a provocar algunos conflictos de competencia que no siempre fueron resueltos, dejando subsistente el problema sobre quien habría de ejercer las principales funciones de mando en materia policial.

En relación con esto, el doctrinario Jorge Nacif Mina, comenta que para el período de 1892-1896, ya se habían gestado algunos reglamentos que modificaron parcialmente el aspecto administrativo de la policía, pero siempre teniendo como bandera política que los cuerpos policíacos eran eficientes en la seguridad y orden, tanto en la zona urbana como en la rural, en aquél período se expidió en 1893 un decreto presidencial creando el Cuerpo Auxiliar de la Federación, dependiente de la Secretaría de Gobernación.⁶³

Lo anterior revela que los cuerpos policíacos han tenido singular importancia en la tarea preventiva del delito y para mantener el orden y lograr la seguridad pública. Sin embargo, la presencia de diversas corporaciones y la duplicidad de funciones fueron entorpeciendo la labor que al respecto se realizaba, por lo que ha sido necesario modificar constantemente la estructura de estas instituciones.

⁶³ NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524-1928). op. cit. pág. 145.

4. EN EL SIGLO XX.

El inicio del siglo XX se caracterizó por un período de lucha, conflictos, inestabilidad y desorden, ya que empezaron los levantamientos armados, no solamente para derrocar la dictadura porfirista sino para establecer un nuevo orden constitucional con premisas más justas y equitativas, en donde prevaleciera la paz, la seguridad y el orden.

Lo más significativo fue el movimiento revolucionario que estalló en 1910, pero se consumó plenamente hasta 1917, con la promulgación de la Constitución que nos rige actualmente y en la cual se establecieron algunos aspectos fundamentales para garantizar el bienestar y la seguridad pública.

Además de la Constitución de 1917, se expidió en abril del mismo año la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía algunas disposiciones destinadas a mantener el orden y la seguridad, para tal efecto se organizaron los ayuntamientos con diversos jefes, oficiales y demás personas que realizaban funciones administrativas orientadas hacia el bienestar colectivo.

Sin embargo, las normas constitucionales y administrativas no son suficientes para lograr la prevención del delito y la seguridad pública, sobre todo cuando el movimiento revolucionario originó un ambiente de violencia e inseguridad. Por lo tanto, fue necesario dictar una serie de medidas y normas en diferentes materias y aspectos, por ejemplo, se determina aplicar con más énfasis la pena de muerte. Concretamente, mediante el "programa de reformas político-sociales de 1916", Venustiano Carranza, decretó aplicarla a quienes incitaran a la

suspensión del trabajo en empresas destinadas a prestar servicios públicos.

Es oportuno mencionar que para el tratadista Luis Garfias, la situación política constituye un factor determinante que repercute en la prevención del delito y la seguridad, ya que éstas se basan en la práctica de claras definiciones para adoptar decisiones racionales a nivel estatal, además, la seguridad compete a todas las instancias del Estado, por lo que no puede ser un asunto exclusivo de sectores o de organizaciones gubernamentales o privadas.

Concretamente, el autor mencionado destaca que la situación política "...es otro factor muy importante y que afecta gravemente a la seguridad nacional de México. El país necesita paz y estabilidad, así como seguridad pública e interior para poder desarrollarse armónicamente. Pero hoy la situación política se encuentra en crisis. México ha tenido un sistema político que nació en 1929, precisamente cuando salíamos de una década de gravísimas crisis políticas-militares y que se hincaron en 1920 con el Plan de Agua Prieta que trajo como consecuencia la muerte del presidente constitucional de la República C. Venustiano Carranza. Posteriormente, ya con los aguaprietas en el poder, tuvimos la rebelión Delahuertista (1923-24) que culminó con el afianzamiento en el poder del General Álvaro Obregón. La situación se complicó gravemente con la rebelión religiosa conocida como 'La Guerra Cristera' (1926-29), a esto se añadió el intento de rebelión militar de los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano (1927). Esa década terminó con el pronunciamiento de un nuevo plan, el de Hermosillo, encabezado por los Generales José Gonzalo Escobar, Francisco Mazo y otros. Por eso, en marzo de 1929 se creó el Partido Nacional

Revolucionario (PNR) con objeto de acabar con el caudillismo y enfilar al país por el camino de la democracia.”⁶⁴

Es indudable que la situación política repercute en materia de seguridad y prevención del delito, ya que las crisis y los problemas que enfrentamos originan inestabilidad y temores que se traducen en inseguridad, misma que dificulta el desarrollo integral de la nación, lo cual exige la toma de decisiones desde el punto de vista político.

Dentro de las decisiones que se fueron adoptando están nuevamente las relacionadas con la organización de los diferentes cuerpos policíacos, mismos que procuraban la prevención de delitos y la seguridad. Al respecto, encontramos que desde el gobierno del general Álvaro Obregón, iniciado en 1920, se realizó una estructuración importante respecto a la vigilancia y la seguridad, lo cual naturalmente involucró la actividad de diferentes agrupaciones policiales que existían en aquel entonces. Así, en el año antes mencionado fue reorganizado el cuerpo responsable de la seguridad del Distrito Federal y fue creada la Inspección General de Policía.

Posteriormente, el Presidente Obregón anunció una nueva estructuración de las fuerzas de seguridad pública, en donde se iba a procurar con mayor cuidado la selección y moralización de su personal. El investigador Jorge Nacif Mina comenta que dicho mandatario emitió un Decreto el 23 de junio de 1923, mediante el cual fue creada la Escuela Técnica de Policía, en donde se empezaron a dar algunos cursos a los policías de servicio en las comisarías, posteriormente, se impartieron

⁶⁴ GARFIAS M., Luis. La Política Pública en Materia de Seguridad Nacional. En Revista Quórum, Año VII, Número 59, México, 1998, págs. 186 y 187.

técnicas de investigación policiaca procurando una mejor capacitación para el personal encargado de la seguridad.⁶⁵

Más tarde, mediante la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1928 se estableció la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal apoyada por delegados, subdelegados y jefes de dependencia, entre los cuales estaba el jefe de policía. Diez años después, la Policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva, la cual, desde su denominación manifiesta el carácter de prevención que se buscaba con esta institución, aunque no siempre se ha cumplido con esa finalidad.

Por otro lado, el autor Pablo Monsalvo Pérez, se refiere a la Policía Auxiliar del Departamento del Distrito Federal, misma que se integró con diversos elementos entre los cuales había grupos de veladores y otros destacamentos presididos por un jefe que asumía la responsabilidad respecto de la corporación. Con el paso de los años se procuró obtener un reconocimiento oficial, del cual se había carecido, y después de varios conflictos y luchas se logró el anhelado reconocimiento el día 13 de marzo de 1941, cuando el Presidente Ávila Camacho promulgó el Decreto correspondiente que dio plena validez a la Policía Auxiliar.⁶⁶

En el mismo año de 1941 se expidió el Nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, la cual alcanzó un crecimiento importante en los años posteriores. El tratadista Jesús Martínez Garnelo, señala que para los años de 1944 a 1946 el presidente Ávila Camacho había promovido

⁶⁵ NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524-1928). op. cit. pág. 160 y 161.

⁶⁶ MONSALVO PÉREZ, Pablo I. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. op. cit. pág. 67.

diversas reformas al Reglamento de Policía y cambios en general respecto a la institución policial.⁶⁷

Por otro lado, desde el punto de vista de la legislación penal tenemos que se han definido varios delitos, inclusive se han ido agregando algunos que se derivan del contexto social que se manifiesta en cada época, por ejemplo, en los últimos años se han tipificado los llamados delitos ecológicos, en el ámbito político han surgido los delitos electorales, y más recientemente han aparecido los delitos informáticos.

Asimismo, se incrementan las penas con cierta finalidad de prevención general, ya que se piensa en disminuir la delincuencia con altas penas, pero el resultado no necesariamente es ese, toda vez que de manera creciente se sigue dando un aumento en la criminalidad.

Cabe señalar que dentro de la legislación penal, han surgido algunas leyes especiales que desde su título llevan implícita la idea de la prevención, tal es el caso de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura. Sin embargo, tampoco han sido el medio idóneo para disminuir la delincuencia.

De igual manera, en otros ordenamientos legales, como las leyes orgánicas de las Procuradurías se han previsto algunas disposiciones referentes a la prevención de los delitos, sin que pueda decirse que esto ha traído resultados positivos sobre la materia.

También tenemos otras leyes como las de Seguridad Pública para el Distrito Federal, y algunas otras que se refieren a las corporaciones

⁶⁷ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. op. cit. págs. 197 y 198.

policíacas que dentro de sus funciones incluyen aspectos preventivos del delito, pero tampoco han sido una solución real ante el problema de la delincuencia.

En el capítulo siguiente, estudiaremos en detalle el marco jurídico sobre la materia, y allí se harán los comentarios correspondientes, por lo pronto, basta afirmar que seguimos padeciendo una grave crisis de inseguridad, lo que pone de manifiesto el hecho de que la criminalidad sigue en aumento, en lugar de disminuir.

Al respecto, el autor Rubén G. Muñoz, afirma que en nuestro país ha existido un constante crecimiento de la delincuencia: "Por ejemplo, entre 1930 y 1992 el promedio de delincuencia fue del 3.25, mientras que para el corto lapso de 1993 a 1996 la delincuencia creció en un 80 por ciento. En el periodo de 1993 a 1996 tenemos que el crecimiento anual de la delincuencia fue del 21.65 por ciento, del cual en una disgregación fortuita, encontramos que en el año de 1996 el promedio diario de homicidios fue de 5.41 y para 1997 de 4.83." ⁶⁸

Naturalmente, un crecimiento desmedido de la delincuencia provoca inseguridad pública, la cual no ha podido contrarrestarse a pesar de los esfuerzos intentados en contra de ella. Es decir, ni con la legislación penal ni las corporaciones policíacas han sido la solución ante la problemática derivada de los altos índices de criminalidad.

La situación de nuestro país se ha agravado a través de lo que ahora se conoce como delincuencia organizada, dentro de ella destaca el problema del narcotráfico que tiene dimensiones internacionales, de tal

⁶⁸ MUÑOZ ÁLVAREZ, Rubén G. La Seguridad Pública una Política Impostergable. En Revista Quórum, op. cit. pág. 65.

manera que para combatirlo no son suficientes las acciones de México, sino que se requieren tratados multilaterales para combatir con mayor eficacia ese mal social que genera desorden e inseguridad.

Nadie duda de que en las últimas décadas ha proliferado un ambiente de inseguridad, razón por la cual debemos buscar soluciones para resolver esta situación y heredar a las futuras generaciones un ambiente con mayor orden social y seguridad pública. Por consiguiente, es necesario reconsiderar las medidas de prevención del delito, ya que es mejor evitarlo que combatirlo, además de que esto último no se ha logrado con éxito.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema o Carta Magna que establece las bases fundamentales para la organización del país. En ella no existe un capítulo para la materia penal, ni para la prevención del delito, inclusive, esta última expresión no se menciona propiamente en nuestro ordenamiento de mayor jerarquía, sin embargo, de algunas de sus normas se deduce que el espíritu del Constituyente contempló como elemental la prevención del delito.

En efecto, el Título Primero, capítulo I, de la Constitución Política, trata de las garantías individuales, de donde es posible entresacar algunos preceptos relacionados con nuestro tema; tal es el caso del artículo 9º, que dispone lo siguiente: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."⁶⁹

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

De la norma anterior, se desprenden dos derechos fundamentales, el de asociación y el de reunión, los cuales han de ejercerse siempre que se tenga un objeto lícito. Al disponerse que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, además, no se debe hacer uso de violencia o amenazas, esto implica el hecho de que se contempla una prevención del delito, ya que si se permitieran las reuniones armadas o violentas es obvio que se pueden cometer fácilmente delitos, lo que se pretende evitar al prohibir ese tipo de reuniones, así que la norma se redactó con un fin preventivo, el cual debe ser respetado para que no se incurra en conductas delictivas.

Al respecto, el constitucionalista Ignacio Burgoa, comenta que; "El propósito del legislador en este caso estimamos que consistió en evitar violencias peligrosas que pudieran suscitarse entre varias personas armadas reunidas, con motivo de discusiones." ⁷⁰

Recordemos que prevenir es evitar, en la especie, sería la comisión de delitos, derivada de reuniones armadas o violentas, por esa razón es entendible que la norma constitucional en comento tiene fines orientados a la prevención de los delitos.

Bajo la misma óptica de la prevención del delito puede verse el artículo 10 constitucional, cuando señala que: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 32ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 386.

determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.”⁷¹

El hecho de que la norma constitucional permita la posesión de ciertas armas en el domicilio, no es para proliferar la violencia, ni la delincuencia, más bien debe considerarse que este derecho tiene fines preventivos, toda vez que poseer un arma debe ser para seguridad y legítima defensa, si no es así, entonces el poseedor se hará acreedor de las sanciones penales correspondientes.

Dentro del mismo capítulo de las garantías individuales, se encuentra el artículo 21 constitucional, destacando los párrafos quinto y sexto, que señalan lo siguiente: “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.”⁷²

Con esta norma se define a la seguridad pública como una función estatal, la cual comprende necesariamente las acciones que se llevan a cabo para la prevención del delito, en donde han de conjugarse los esfuerzos de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios.

Como puede notarse, se enfatiza la coordinación entre los tres niveles de gobierno; el federal, local y municipal, con lo que se pretende

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

establecer los mecanismos adecuados para prevenir y combatir de manera eficaz y conjunta las conductas delictivas, garantizando con ello la seguridad pública.

La parte final del párrafo quinto, del precepto constitucional invocado, se refiere a las instituciones policiales, las cuales desempeñan una labor esencial para lograr la seguridad pública y la prevención del delito. Esto exige que se cumplan los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En cuanto al principio de legalidad, se puede decir que todas las acciones, programas, estrategias y sistemas relacionados con la seguridad pública deben tener su fundamento en la ley, tanto en las normas constitucionales, como en las leyes federales, locales y hasta municipales que al efecto existen sobre la materia.

Respecto al principio de eficiencia, tenemos que involucra diversos aspectos, actividades y programas orientados hacia el real combate de la delincuencia y disminución de actos ilícitos que alteran la paz pública. Para que haya eficiencia debe haber acciones coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno, que unen sus fuerzas para restablecer el orden y la paz dentro de la sociedad.

Con el principio de profesionalismo, se busca que las diferentes autoridades públicas que intervienen en materia de seguridad pública y prevención del delito actúen con capacidad y responsabilidad, para tal efecto, se enfatiza la necesidad de la profesionalización de los cuerpos de policía, agentes del Ministerio Público, jueces y en general de todos los

servidores públicos involucrados en el servicio orientado hacia la protección de las personas.

El jurista Sergio García Ramírez, considera que uno de los aspectos que más se busca en los cuerpos policíacos en general es su profesionalismo, por ello escribe lo siguiente: "Es patente el deseo de que la actividad policial quede, por fin, en manos de verdaderos profesionales –como otros servicios públicos– calificados para el buen desempeño de su actividad, a los que, por otra parte, se reclute, seleccione, prepare, remunere, supervise y trate, en general, como corresponde a los integrantes de un auténtico cuerpo profesional."⁷³

Por último, el principio de honradez, implica una calidad en los servidores públicos que, en este caso, ejercen sus funciones policiales para brindar seguridad pública y prevenir la comisión de delitos. Esa calidad significa que se debe proceder de una manera recta e íntegra, sin aceptar corrupción ni sobornos que desvirtúen la función encomendada, sobre todo si se tiene en cuenta que mediante ella está de por medio la integridad y protección de la población en general y de cada individuo en particular.

Cabe precisar que hubo una reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se establecieron los principios que dan vida y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública.

⁷³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 278.

En el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para dictar una ley que establezca las bases de coordinación para el sistema nacional de seguridad pública. Posteriormente nos referiremos concretamente a esta ley.

Por otro lado, el artículo 122 constitucional se refiere a la organización del gobierno del Distrito Federal; la base primera se concreta a la estructura de la Asamblea Legislativa, en ese contexto, la fracción V precisa sus facultades, entre las cuales están las siguientes:

"...h).- Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i).- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social..."⁷⁴

De lo anterior se desprende que la Asamblea Legislativa está facultada para legislar en materia penal; lo cual ha hecho, dando por resultado el nuevo Código Penal que, según veremos posteriormente, se refiere de manera expresa a la prevención del delito.

Además, la Asamblea Legislativa tiene facultades para normar la prevención y la readaptación social, aún cuando no se precisa qué es la prevención del delito, se deduce que de eso se trata de acuerdo al contexto en el que se ubican las normas transcritas. Al respecto, se ha expedido la Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal, misma que más adelante será objeto de algunos comentarios.

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

2. CÓDIGO PENAL FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En la Parte General del Código Penal Federal no existe una regulación específica de la prevención del delito, sin embargo, en el artículo 87 se contiene una norma relacionada con este tema, al disponerse que: "Los sentenciados que disfruten de libertad preparatoria, quedarán bajo el cuidado y vigilancia de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social."⁷⁵

Del precepto anterior se desprende que la Dirección General relacionada con la prevención del delito y la readaptación social de los sentenciados, tiene precisamente una labor muy importante con los reclusos que han alcanzado algún beneficio de libertad anticipada, como lo es la libertad preparatoria, toda vez que debe cuidar y vigilar a quienes se encuentren en esos supuestos, no solamente para cerciorarse de su readaptación, sino para evitar, es decir, prevenir la comisión de nuevos delitos.

Por otro lado, en la Parte Especial del Código Penal Federal, encontramos algunos tipos penales que dentro de su definición contienen elementos relacionados con la prevención del delito. Esto sucede con el artículo 201, que señala lo siguiente: "Comete el delito de corrupción de menores, el que induzca, procure, facilite u obligue a un menor de dieciocho años de edad o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, ebriedad, consumo de narcóticos, prácticas sexuales o a cometer hechos delictuosos. Al autor de este

⁷⁵ Código Penal Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

delito se le aplicarán de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.

Al que obligue o induzca a la práctica de la mendicidad, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

No se entenderá por corrupción de menores los programas preventivos, educativos o de cualquier índole que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre función reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el embarazo de adolescentes, siempre que estén aprobados por la autoridad competente.

Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiera los hábitos del alcoholismo, farmacodependencia, se dedique a la prostitución o a formar parte de una asociación delictuosa, la pena será de siete a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

Si además de los delitos previstos en este capítulo resultase cometido otro, se aplicarán las reglas de la acumulación.”⁷⁶

Conviene resaltar lo establecido en el párrafo tercero del precepto anterior, en donde se hace referencia a programas preventivos y educativos de carácter sexual, los cuales deben tener precisamente un fin preventivo e informativo, además, para que no constituyan un delito deben ser aprobados por las autoridades correspondientes, generalmente de la Secretaría de Educación Pública.

En la norma en comento se señalan las penas que pueden ser hasta de doce años de prisión, además, es posible que se dé la acumulación.

⁷⁶ Código Penal Federal. op. cit.

Por lo tanto, este tipo de penas tienen por objeto la prevención general del delito, misma que no siempre da buenos resultados, ya que a pesar de las penas altas se siguen cometiendo las conductas delictivas.

Es importante destacar desde ahora, tomando como referencia la norma que se comenta, que el hecho de dar cursos y tener programas educativos en diversas instituciones, puede contribuir a que se eviten ciertas agresiones sexuales y algunos otros delitos, por lo que, esos programas y la información que se imparta al respecto tienen fines preventivos, en consecuencia, es conveniente que se fomenten dichos programas educativos.

Por otra parte, tenemos que en mayo de 1999 hubo reformas al Código Penal, entre ellas, se señalan las penas aplicables a los servidores públicos que tienen a su cargo funciones de prevención del delito, y en lugar de cumplir su labor se dedican a delinquir, por ejemplo, robando vehículos de motor.

Al respecto, citamos lo que dice el artículo 376 bis del Código Penal Federal: "Cuando el objeto robado sea un vehículo automotor terrestre que sea objeto de registro conforme a la ley de la materia, con excepción de las motocicletas, la pena será de siete a quince años de prisión y de mil quinientos a dos mil días multa.

La pena prevista en el párrafo anterior se aumentará en una mitad, cuando en el robo participe algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o ejecución de penas y, además se le aplicará destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."⁷⁷

⁷⁷ Código Penal Federal. op. cit.

Como puede apreciarse en la norma precedente, la pena es mayor para los servidores públicos que deberían prevenir, perseguir o sancionar el delito, en cambio, participan en la conducta delictiva, lo cual los hace más responsables, justificándose así la pena más alta y la destitución e inhabilitación que deben sufrir, por la comisión del delito.

Lo anterior refleja el hecho de que algunos servidores públicos que tienen a su cargo, entre otras funciones, la prevención del delito, los han cometido en lugar de prevenirlos, lo que pone de manifiesto la corrupción y deficiencias que existen en ciertos servidores del Estado, por lo tanto, es razonable que se les apliquen penas más elevadas.

Ahora bien, por lo que respecta al Código Penal vigente para el Distrito Federal, encontramos que el tema de la prevención del delito ha sido tratado de una manera más concreta. En efecto, el artículo 5, que regula lo relativo a la culpabilidad, señala lo siguiente: "No podrá aplicarse pena alguna, si la acción o la omisión no han sido realizadas culpablemente. La medida de la pena estará en relación directa con el grado de culpabilidad del sujeto respecto del hecho cometido, así como de la gravedad de éste.

Igualmente se requerirá la acreditación de la culpabilidad del sujeto para la aplicación de una medida de seguridad, si ésta se impone accesoriamente a la pena, y su duración estará en relación directa con el grado de aquélla. Para la imposición de las otras medidas penales será necesaria la existencia, al menos, de un hecho antijurídico, siempre que de acuerdo con las condiciones personales del autor, hubiera necesidad de su aplicación en atención a los fines de prevención del delito que con aquéllas pudieran alcanzarse." ⁷⁸

⁷⁸ Código Penal para el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

La parte final de este precepto, se refiere a los fines de la prevención del delito, que deben ser tomados en cuenta para la aplicación de medidas penales. Naturalmente, corresponde a los juzgadores no solamente conocer dichos fines, sino darles la aplicación adecuada y oportuna para exista una verdadera prevención.

En concordancia con esto, el artículo 70 del Código Penal para el Distrito Federal, contiene la siguiente regla general: "Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales impondrán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente, en los términos del artículo 72 de este Código.

Cuando se trate de punibilidad alternativa, en la que se contemple pena de prisión, el juez podrá imponer motivando su resolución, la sanción privativa de libertad sólo cuando ello sea ineludible para los fines de justicia, prevención general y prevención especial."⁷⁹

Lo anterior demuestra claramente que, son los juzgadores quienes tienen el deber de conocer los fines y efectos de la prevención general y especial, para que al aplicar las sanciones penales correspondientes, lo hagan de tal manera que se cumplan esos fines y no que se afecten a quienes merezcan una pena no privativa de libertad, ya que la imposición incorrecta de la pena de prisión puede resultar más dañina que benéfica.

En la Parte Especial del Código Penal para el Distrito Federal, encontramos normas similares a las del Código Penal Federal, en el sentido de que en el delito de corrupción de menores, no se deben

⁷⁹ Código Penal para el Distrito Federal. op. cit.

considerar a los programas preventivos y educativos de carácter sexual, como elemento constitutivo de estos ilícitos.

El mismo criterio se sigue para el delito de pornografía infantil, tipificado en el artículo 187, en los siguientes términos: "Al que por cualquier medio procure, facilite o induzca a una persona menor de edad, a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales, con el objeto de videograbarla, fotografiarla o exhibirla a través de medios, se le impondrán de seis a catorce años de prisión y de quinientos a cinco mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales gráficos.

Se impondrán las mismas sanciones a quien financie, elabore, reproduzca, comercialice, distribuya, arriende, exponga, publicite o difunda el material a que se refieren las acciones anteriores.

No constituye pornografía infantil el empleo (sic) los programas preventivos, educativos o informativos que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre la función reproductiva, prevención de infecciones de transmisión sexual y embarazo de adolescentes." ⁸⁰

Resulta necesario insistir en que los programas preventivos y educativos de índole sexual, bien elaborados e impartidos, que sean además aprobados por las autoridades respectivas, lejos de ser un delito, contribuyen a la prevención de los mismos, lo cual es loable y digno de fomentarse.

⁸⁰ Código Penal para el Distrito Federal. op. cit.

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

La ley más importante en materia de seguridad pública, misma que se relaciona con la prevención de los delitos, es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 11 de diciembre de 1995.

En la Exposición de Motivos de la ley aludida se dice que: "El nuevo modelo de seguridad pública habrá de entenderse como una función del Estado, pero no debe de ser solamente identificado con el ejercicio de gobierno, sino que busca también involucrar la plena y consciente participación de la sociedad. Así, no estamos sólo en presencia de un diferente modelo de instrumentos para la seguridad pública, sino de la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública en México."⁸¹

Esa cultura de la seguridad pública implica también una cultura de la prevención del delito, sin embargo, esto aún no se ha podido establecer, pero es significativo el hecho de involucrar a las autoridades, ciudadanos y cuerpos de seguridad privada para que de manera conjunta se procure un ambiente de orden social y paz pública.

En el artículo 1º de la ley invocada se señala que 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

⁸¹ PODER EJECUTIVO FEDERAL. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicación Oficial, México, 1996, págs. 3 y 4.

Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Refiriéndose al ordenamiento legal que nos ocupa, el tratadista José Sandoval, dice que: "Es una ley reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concreta y principalmente, del párrafo sexto del artículo 21 de dicha Constitución. -Agrega que- Es una ley formalmente expedida por el Congreso de la Unión, conforme a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional." ⁸²

En consecuencia, la ley en cuestión tiene su fundamento directo en la Constitución Política Federal. Mediante esa ley se establecen las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones que prevé, con el propósito de cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Esos objetivos están precisados en el artículo 3º de la ley aludida, en donde se señala 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.

⁸² SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicación Oficial, Secretariado Ejecutivo, México, 1997, pág. 43.

Cabe resaltar que la prevención de las infracciones y delitos es un medio que sirve para alcanzar los fines de la seguridad pública, para tal efecto, 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. En este contexto, la prevención del delito y la función de seguridad pública se realizan en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley de la materia.

Cabe destacar que son varias las instituciones y autoridades involucradas para conseguir los fines que se pretenden respecto a la seguridad pública. Esto exige una profesionalización y preparación constante de todos los funcionarios que, en sus diferentes ámbitos competenciales, deben hacer de la seguridad pública una realidad en nuestro país.

En relación con los objetivos que se persiguen con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la prevención de los delitos, el profesor Eduardo Andrade Sánchez, comenta que: "Esta nueva conceptualización comprende una serie de acciones estatales, tanto de naturaleza preventiva y persecutoria como de rehabilitación del infractor, ejecutadas por varios organismos gubernamentales, entre ellos naturalmente, el Ministerio Público y el Poder judicial. En consecuencia, el Sistema Nacional

de Seguridad Pública articula todas las acciones e instancias de participación, a través de la coordinación representada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los consejos locales que actúan en cada entidad federativa, subdivididos a su vez en municipales o delegacionales según correspondan a los estados o al Distrito Federal. Asimismo, también se contempla la conformación de consejos regionales integrados por dos o más entidades federativas en aquellos casos en que las circunstancias precisen su configuración.”⁸³

Por lo tanto, la ley referida constituye un avance significativo en materia de seguridad pública, ya que precisa los medios fundamentales para el alcance de la misma, incluyendo aspectos preventivos, persecutorios y punitivos, incluso hasta de rehabilitación, pero lo más importante es el énfasis en el combate a las causas que generan la comisión de delitos, en donde se hace necesaria la educación y la participación de la sociedad.

Para dar eficacia y cumplimiento a la ley de la materia se establece un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por titulares de algunas dependencias del Gobierno Federal, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los gobernadores de los estados. La función principal de este Consejo es la coordinación entre autoridades para afrontar los problemas de inseguridad y delincuencia.

Una de las funciones del Consejo Nacional, prevista en el artículo 49 de la ley que nos ocupa, es la de establecer mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las

⁸³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El Nuevo Régimen Constitucional. La Administración de Justicia y la Seguridad Pública, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 7.

funciones y las actividades de la seguridad pública en el país. Esto resalta la intervención que pretende darse a la sociedad sobre la materia, lo cual tiene mayor trascendencia cuando se orienta dicha participación a la prevención de los delitos.

En cuanto a las medidas de prevención, se ha enfatizado la situación familiar, destacando el siguiente objetivo: "Salvaguardar la integridad de la familia y los derechos de las personas que la integran. –Para ello se sigue la estrategia de- Fomentar la unidad familiar como medio fundamental para lograr la prevención del delito y conductas infractoras." ⁸⁴

Es acertado que la unidad familiar es un medio adecuado y esencial para alcanzar la prevención del delito, toda vez que una familia disfuncional o criminógena será fuente de problemas y delitos, en cambio, la familia funcional y unida permite mantener lazos estrechos que impiden y previenen la comisión de delitos.

Por otro lado, se prevé la existencia de Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública, en los cuales se promueve la participación de la comunidad, para: Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública; sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función; realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y, auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

⁸⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lineamientos Generales para un Programa de Prevención del Delito. México, 1996, págs. 18 y 19.

Además de la participación de la sociedad, es determinante la labor desempeñada por las instituciones policiales, mismas que de conformidad con el artículo 6º de la ley en cuestión, se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En el artículo 10 del mismo ordenamiento legal se precisa que la coordinación para alcanzar los fines de la seguridad pública, comprenderá diversas materias, entre las cuales están las siguientes:

"I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales...

VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley...

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública."⁸⁵

Debe destacarse que en la fracción VIII, del precepto invocado, se hace referencia a una cultura de prevención de infracciones y delitos, lo cual implica la participación de la comunidad. Desafortunadamente, en el ordenamiento que nos ocupa ya no se desarrolla más el contenido y los alcances que deben darse a esa cultura de la prevención.

El artículo 13 de la ley en cuestión agrega que, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, el Sistema Nacional de

⁸⁵ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

En consecuencia, existe una conferencia de prevención de las infracciones y los delitos, la cual suma sus esfuerzos a las demás para que se logren los fines de la seguridad pública, misma que es esencial para restablecer el orden social y la paz pública.

4. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993; mediante ella se establecen las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, lo cual se hace a través de los cuerpos policiales. Asimismo, la ley regula los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Como ya se ha visto, dentro del tema de la seguridad pública se incluye a la prevención del delito, sin embargo, en la ley invocada es muy poco lo que se puede entresacar sobre la prevención, ya que ésta queda prácticamente enunciada, sin tener una regulación concreta al respecto.

En este sentido, Pablo Monsalvo Pérez, expresa que; "es un buen esfuerzo de coordinación legislativa entre la asamblea de representantes del DF y la Cámara de Diputados federal, sin embargo no desarrolla, sino sólo enuncia el tema de la prevención del delito. A lo más que llega es a ocuparse de un proyecto de seguridad pública del DF como herramienta de planeación, estrategias y coordinación de las acciones de los cuerpos de seguridad pública." ⁸⁶

En efecto, la ley no desarrolla temas como el de la prevención del delito, no obstante, representa un mérito contar con un ordenamiento encargado de establecer algunos lineamientos para alcanzar la seguridad pública en el Distrito Federal.

En el artículo 2º del ordenamiento legal aludido se dispone que: "La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los

⁸⁶ MONSALVO PÉREZ, Pablo. Bases Legales de la Prevención del Delito. Antología Jurídica 1992-1996, Publicación de la CONEPOD, México, 1996, pág. 263.

cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁸⁷

Es acertado que en la norma anterior se diga que la seguridad pública tiene, entre otros objetivos, el prevenir la comisión de delitos e infracciones. Lamentablemente, no se desarrolla esta premisa, es decir, no se especifica de qué manera puede lograrse dicha prevención, aunque se deduce que se requiere la intervención de los cuerpos policíacos y la participación de la comunidad.

En cuanto a la Policía del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 5º de la ley que nos ocupa, está integrada por: la policía preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevé su reglamento, y la policía complementaria, que está integrada por la policía auxiliar, la bancaria e industrial y las demás que determinen las normas correspondientes.

El artículo 11 de la ley de la materia, hace mención al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, definido como el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho Programa tiene el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

En relación con esto, el tratadista Pedro José Peñalosa, señala que; “el tema de un Programa de Seguridad Pública ya no puede ser basado

⁸⁷ Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

en la concepción tradicional de un Estado que tiene basamento legal, pero que tienen los funcionarios públicos una débil y generalmente anémica forma de concebir los programas, es decir, estamos entrando con la concepción de Programa de Seguridad Pública con el compromiso indudable e inequívoco del estado, de proporcionarnos lo que la Constitución le ordena: seguridad pública.”⁸⁸

En consecuencia, el Programa de Seguridad Pública debe ser un instrumento adecuado que sirva de manera eficaz para el establecimiento de la seguridad en el Distrito Federal, con lo cual se dará cumplimiento a las normas constitucionales sobre la materia.

Es interesante notar que el artículo 17 de la ley que nos ocupa, dispone que los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;

II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;

III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos;

IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes...

VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;

⁸⁸ PEÑALOSA, Pedro José. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Antología Jurídica 1992-1996, op. cit. pág. 300.

VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía...

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente...

XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.”⁸⁹

Según puede apreciarse, la mayoría de las obligaciones establecidas para los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública tienen que ver con sus cualidades y acciones, exigiéndoseles honradez y responsabilidad, así como servir con fidelidad y respeto sin abusar de su autoridad, evitando en todo momento actos de tortura. También se consagra una obligación muy importante como la de asistir a cursos de formación policial con la finalidad de lograr su profesionalización.

Si se cumplen esas obligaciones es más probable que se alcancen los fines de la seguridad pública, así como la prevención del delito, ya que esto exige el respeto a los derechos humanos y la protección que debe darse a toda la comunidad.

⁸⁹ Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, op. cit.

Ahora bien, para un efectivo cumplimiento de dichas obligaciones, se enfatiza en el ordenamiento legal en cuestión, la profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública. Al respecto, el tratadista Jorge Fernández Ruiz, comenta lo siguiente: "Los propósitos del legislador, consistentes en hacer de la satisfacción de la necesidad general de seguridad pública una profesión, y de convertir en profesionales de ella a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, se plasman en el título cuarto de la ley, cuyos tres capítulos ponen el marco jurídico para tal profesionalización por medio de la formación policial, la implantación del sistema de carrera policial, y la incentivación del personal, mediante condecoraciones, estímulos y recompensas."⁹⁰

Es acertado que exista en la ley de la materia un Título relativo a la profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, lo que se hace para lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la Carrera Policial, para tal efecto habrá Programas Generales de Formación Policial.

Para efectos de nuestro tema, cabe resaltar que en la ley referida existe un Título referente a la participación vecinal y ciudadana. Al respecto, el artículo 63 dispone que en cada una de las Delegaciones del Distrito Federal se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana. En dichos Comités deben participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Delegado correspondiente debe presidir y coordinar las actividades del Comité.

⁹⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en Actualización Jurídica 1994. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pág. 60.

Entre las atribuciones que se les asignan a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública están las siguientes: ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública; emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo; e informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones.

Las atribuciones que tienen los Comités Delegacionales de Seguridad Pública reflejan que su labor es muy importante en materia de prevención del delito y seguridad pública, por esa razón debe promoverse y fomentarse la participación vecinal en estas tareas.

5. BREVE REFERENCIA A OTRAS LEYES RELATIVAS A LA PREVENCIÓN DE DELITOS.

Existen algunas leyes que desde su denominación se percibe su objetivo relacionado con la prevención del delito, entre ellas se encuentra la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 27 de diciembre de 1991.

En el artículo 1º de la ley invocada se señala que la misma, tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplica en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común.

No obstante lo anterior, la ley referida no desarrolla lo concerniente a la prevención, ya que se dedica básicamente a la descripción y sanción del delito de tortura. A pesar de ello, cabe destacar que de acuerdo con su artículo 2º, los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

I.- La orientación y asistencia de la población con la finalidad de vigilar la exacta observancia de las garantías individuales de aquellas personas involucradas, en la comisión de algún ilícito penal.

II.- La organización de cursos de capacitación de su personal para fomentar el respeto de los derechos humanos.

III.- La profesionalización de sus cuerpos policiales.

IV.- La profesionalización de los servidores públicos que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a arresto, detención o prisión.”⁹¹

Se puede apreciar una vez más el énfasis que se pone en el respeto a los derechos humanos y la profesionalización de los cuerpos policiales, lo cual, como hemos visto, es fundamental para alcanzar un progreso en materia de prevención del delito.

Por otro lado, está la Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el martes 10 de diciembre de 2002, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el Distrito Federal.

En el artículo 3 de la ley invocada se precisa que; el objeto del Instituto será realizar investigación, consultoría y docencia en

⁹¹ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

criminología y seguridad pública a efecto de coadyuvar con las instituciones públicas y privadas a garantizar el libre ejercicio de los derechos de las personas. Se agrega que; la Administración Pública consultará al Instituto para la formulación y evaluación de sus programas en las materias acordes a los objetivos del mismo.

Para apreciar lo concerniente a la prevención del delito, es necesario considerar los fines del Instituto, que se encuentran señalados en el artículo 6, siendo los siguientes:

"I. Realizar investigaciones criminológicas y de seguridad pública de alto nivel;

II. Analizar científicamente las causas y consecuencias de los factores criminógenos, con el fin de abatir y advertir aquellas situaciones que generan amenazas o riesgos al libre ejercicio de los derechos de las personas;

III. Proveer de elementos científicos a las instituciones públicas y privadas en materia criminológica y de seguridad pública, para garantizar el ejercicio de los derechos del individuo, y

IV. Fomentar el desarrollo de una cultura de prevención del delito y de la legalidad entre los habitantes del Distrito Federal." ⁹²

Se puede notar nuevamente la estrecha relación que existe entre la prevención del delito y la seguridad pública. Esto es así, porque sin aquella, no es posible alcanzar plenamente esta última. No obstante en el ordenamiento legal que nos ocupa, se enfatiza lo relativo a la prevención, para lo cual es necesario analizar las causas y consecuencias de los factores criminógenos.

⁹² Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Es importante destacar que uno de los fines del Instituto tiene que ver con la cultura de la prevención del delito, sin embargo, no se desarrolla lo concerniente a dicha cultura, aunque sí es evidente que la misma implica la participación de los habitantes del Distrito Federal, no sólo de la ciudadanía.

Para que el Instituto pueda cumplir sus fines tiene diversas atribuciones, previstas en el artículo 7 de la ley aludida, entre las cuales destacamos las siguientes:

I. Elaborar estudios de investigación básica y aplicada entorno a los principales problemas relativos a las causas de las conductas antisociales, así como a la identificación de su impacto en los distintos ámbitos;

II. Brindar asesoría técnica a las diversas instancias de la Administración Pública, en las materias que le competen...

IV. Coadyuvar con la Administración Pública en la elaboración y diseño de programas de investigación, consultoría y docencia en las áreas y materias de su competencia, principalmente enfocadas al estudio de factores criminógenos y prevención del delito;

V. Diseñar y proponer un sistema de coordinación e intercambio de información entre las instituciones encargadas del sistema de seguridad pública...

VII. Promover la difusión de una cultura de prevención del delito y de la legalidad, a través del diseño de programas o acciones en las materias, entre todos los habitantes de la Ciudad de México con la finalidad de anticiparse a cualquier riesgo o amenaza que vulnere las libertades y los derechos de las personas;

VIII. Celebrar convenios de coordinación y concertación, para realizar estudios conjuntos, principalmente sobre prevención del

delito, con la Federación, Estados y Municipios; así como con las instituciones académicas de los sectores público y privado y fomentar el intercambio de docentes, investigadores y técnicos con instituciones nacionales e internacionales de acuerdo con la normatividad vigente en la materia...”⁹³

En realidad, es poco tiempo el que lleva el Instituto para que podamos juzgar su actuación, sin embargo, esperamos que se logren sus fines, especialmente en lo que se refiere a la prevención del delito, con la cual es posible alcanzar la seguridad pública.

Por otra parte, debemos referirnos a la Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 4 de enero de 1999, la cual precisa en su artículo 1º que es una ley reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva, misma que tiene como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

De acuerdo con el artículo 2º de la ley aludida, la Policía Federal Preventiva depende de la Secretaría de Seguridad Pública. Su dirección está a cargo de un Comisionado, nombrado y removido por el Presidente de la República. Dicho Comisionado tiene el más alto rango en la Policía Federal Preventiva y ejerce sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

⁹³ Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal. op. cit.

El artículo 4º del ordenamiento legal invocado señala las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, entre las cuales destacan las siguientes: Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, entre otras partes; participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas; ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

Son varias las facultades que ejerce la Policía Federal Preventiva en materia de seguridad pública, destacando el énfasis que se le da a la

investigación y persecución de los delitos, sin descuidar la prevención de los mismos, lo cual tiene singular importancia para lograr un ambiente adecuado de seguridad.

Por último, cabe mencionar dos leyes más: la primera es la de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el día martes 9 de julio de 1996. La segunda es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en la Primera Sección del mismo órgano informativo, del miércoles 11 de junio de 2003.

Cabe aclarar que los dos ordenamientos legales invocados, no son estrictamente hablando de materia penal, sin embargo, tanto la violencia familiar como la discriminación, además de estar reguladas, por ejemplo, en la legislación civil, también se encuentran tipificadas como delitos, por lo que han originado algunas normas orientadas a la prevención de dichas conductas antisociales y delictivas.

Para lograr esto último, se señala en el artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, que corresponde a las Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, además de las funciones que en materia de asistencia social tienen asignadas, las siguientes:

"I. Diseñar el Programa General de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar;

II. Operar y coordinar las unidades de atención a través de las delegaciones, así como vigilar que cualquier otro centro que tengan como objeto la asistencia y prevención de la violencia familiar cumpla con los fines de la Ley.

III. Desarrollar programas educativos, para la prevención de la violencia familiar con las instancias competentes y promoverlos en cada una de las instituciones públicas y privadas;

IV. Llevar a cabo programas de sensibilización, así como proporcionar la formación y capacitación sobre cómo prevenir la violencia familiar a los usuarios en salas de consulta externa de los hospitales generales materno-infantiles y pediátricos del Distrito Federal; así como al personal médico dependiente del Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal. Igualmente a los usuarios y personal de los centros de desarrollo y estancias infantiles de esta Secretaría...

VI. Promover campañas públicas encaminadas a sensibilizar y concientizar a la población sobre las formas en que se expresa y se puede prevenir y combatir la violencia familiar, en coordinación con los organismos que sean competentes...

XII. Promover programas de intervención temprana en comunidades de escasos recursos para prevenir, desde donde se genera, la violencia intrafamiliar, incorporando a la población en la operación de dichos programas;

XIII. Impulsar la formación de promotores comunitarios cuya función básica será estimular los programas de prevención de la violencia intrafamiliar..."⁹⁴

Es fácil percibir que la ley invocada precisa algunas acciones para lograr la prevención de la violencia familiar, pero no sólo eso, sino que señala a quiénes se dirigen las actividades preventivas, a quiénes corresponden y qué autoridades se encuentran involucradas en todo esto, siendo importante para tales fines, los programas de

⁹⁴ Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

sensibilización, así como la formación y capacitación sobre cómo prevenir la violencia familiar.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, tiene fines preventivos que se cumplen a través del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, al cual corresponde llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, así como coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Algunas atribuciones del Consejo son, según el artículo 20 de la ley de la materia:

"I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación...

III. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos...

XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales..."⁹⁵

Esto último revela el carácter penal que se relaciona con la ley que nos ocupa, ya que la discriminación es un delito que puede y debe ser prevenido.

⁹⁵ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

CAPÍTULO IV

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

1. FUNCIONES DEL ESTADO SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO.

Las funciones del Estado en materia de prevención del delito se encuentran comprendidas básicamente en las tareas de seguridad pública, toda vez que ésta engloba diferentes aspectos, tanto preventivos como represivos, además de cuestiones administrativas destinadas a conservar el orden y la tranquilidad en la sociedad. Al respecto, el tratadista Jorge Araujo, ha dicho que: "la seguridad pública debe ser entendida como el conjunto de normas, 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 de policía administrativa. Sus objetivos fundamentales son la protección del individuo y sus bienes, el establecimiento de condiciones de convivencia pacífica y el mantenimiento del orden público."⁹⁶

En virtud del amplio contenido que se le atribuye a la seguridad pública, encontramos que dentro de ella se incluye la política criminal que sigue el Estado para hacer frente a los problemas de delincuencia que se manifiestan en nuestros días. En relación con esto, el investigador Jesús Martínez Garnelo, comenta que la naturaleza de la seguridad

⁹⁶ ARAUJO ESTRADA, Jorge. La Seguridad Pública en el Municipio, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia, op. cit. pág. 12.

pública queda enmarcada bajo los rubros de prevención, vigilancia, custodia y auxilio; además, debe comprender los tres niveles que involucran a la federación, los estados y los municipios. Ante esto, el autor mencionado señala que:

“En este orden de ideas podemos sustraer y remarcar que su naturaleza es en términos generales la representación y conformación de una política criminológica de prevención, en la que se establecerán incuestionablemente los valores descriptivos de los órganos y de las instituciones a favor de la sociedad y para combatir la delincuencia.

En sí, la naturaleza de la Seguridad Pública es de *carácter legal, legitimador, de coordinación institucional y de apoyo* para afrontar el fenómeno de la delincuencia”⁹⁷

En consecuencia, dentro de la seguridad se encuentra la política criminológica, misma que actualmente enfatiza lo concerniente a la prevención del delito, toda vez que se reconoce de mayor utilidad el hecho de evitar las conductas delictivas, en lugar de aplicar sanciones más severas, que de cualquier manera no resultan efectivas para garantizar la paz pública y el bienestar de la comunidad.

Ahora bien, además de que se considere dentro de la seguridad pública a la prevención, reprensión, vigilancia y regulación de las diversas conductas que afectan el orden público y la paz social, lo más importante es el carácter de servicio público que se le asigna a todas esas tareas, porque son varias las atribuciones y funciones de diversos órganos del Estado que se interrelacionan para combatir la inseguridad y satisfacer una necesidad colectiva, como lo es la seguridad pública, que por cierto ha adquirido un carácter prioritario en nuestros días.

⁹⁷ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. op. cit. pág. 81.

Al respecto, es acertado el comentario que hace el estudioso David Garay Maldonado, quien dice lo siguiente: "Al abordar el tema de seguridad como servicio público, es necesario reconocer que precisamente en éste ámbito es donde, en forma más palpable, se aprecia la relación, el contacto cotidiano entre la sociedad y las autoridades.

Cuando los ciudadanos se encuentran en una situación de emergencia, cuando son víctimas de algún delito o cuando están a punto de sufrir un acto delictivo, se palpa a la seguridad como una obligación del Estado para con la sociedad."⁹⁸

En efecto, el hecho de proporcionar seguridad a la población es una tarea ineludible del Estado, además se ha convertido en una constante demanda de la ciudadanía, por lo que deben incrementarse los servicios públicos orientados hacia una seguridad eficaz y genuina que permita restablecer el orden, la tranquilidad y la paz pública. Todo esto exige también que se intensifiquen las funciones del Estado en materia de prevención del delito.

Por lo tanto, como servicio público y función del Estado, no es posible limitar a la seguridad, ni a la prevención, a la materia penal, ya que en el ámbito administrativo también son muchas las acciones y atribuciones que deben cumplirse para lograr un sistema de seguridad pública, orientado a la prevención de los delitos, ya que esto origina la participación de la sociedad civil.

En relación con esto, el tratadista Jorge Nader Kuri, señala que: "La seguridad pública no es una función sólo circunscrita a asuntos del

⁹⁸ GARAY MALDONADO, David. La Seguridad como Servicio Público. Antología Jurídica 1992-1996, op. cit. pág. 266.

orden penal, particularmente al combate a la delincuencia. Es cierto que la seguridad pública encuentra sus cimientos en la tranquilidad y paz sociales, que se ven amenazadas por el delito. El crimen es una parte de fundamental atención a la seguridad pública, pero no la única. La salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas, la preservación de las libertades, del orden y de la paz públicos, también está encomendada a la justicia civil y a la administrativa. Sería errático pretender reforzar la impartición de justicia penal, sin considerar el debido funcionamiento de la justicia común y administrativa.”⁹⁹

Lo anterior significa que la seguridad pública no debe quedar restringida a la lucha contra la delincuencia, toda vez que los individuos también requieren protección en su integridad, derechos y libertades a través de la tutela que les proporcionan las diversas leyes, sean penales, del orden común o administrativas. Además, las tareas de prevención del delito, tampoco deben verse solamente bajo la óptica del Derecho Penal, toda vez que en ellas es necesario involucrar a la sociedad civil, lo cual puede hacerse a través de disposiciones de carácter administrativo, por ejemplo, en donde se promueva la integración de grupos de personas interesadas en los aspectos preventivos para bien de su propia comunidad.

Por esa razón, se ha estructurado un Sistema Nacional de Seguridad Pública, concebido como “el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones

⁹⁹ NADER KURI, Jorge. Seguridad Pública y Administración de Justicia. Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXIII, Número 3, Septiembre-Diciembre, México, 1997, pág. 49.

de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.”¹⁰⁰

Consecuentemente, para combatir la inseguridad y brindar un ambiente de paz y orden social, se requiere de un “Sistema Nacional” que coordine las acciones de las diferentes instancias de gobierno, las cuales deben sumar sus esfuerzos para alcanzar mejores condiciones en materia de seguridad pública y de prevención del delito. No obstante, ha sido insuficiente lo que hace el Estado en este sentido, por esa razón se requiere la participación de la sociedad, principalmente en los aspectos preventivos, ya que es en esto en donde puede resultar más provechosa la intervención de la comunidad.

Así que la función principal del Estado, en materia de prevención del delito, se encuadra dentro de la seguridad pública, lo que en principio constituye un servicio público, pero que da lugar a la participación de la comunidad, especialmente en cuestiones preventivas. Sin embargo, debe mencionarse que dentro de las funciones del Estado relacionadas con la prevención de delitos se encuentra también lo referente a la procuración y administración de justicia.

En cuanto a esto, es necesario reconocer, como lo hace el investigador José Alfredo Plancarte, que: “El procurar justicia nos supone, a la luz de las corrientes modernas, dos momentos: a) pre-ilícito, y b) post-ilícito.

¹⁰⁰ SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. op. cit. pág. 43.

El primero de ellos correspondería a la parte llamada prevención o aspecto preventivo, donde se puede procurar o tratar que exista lo justo, lo equitativo, lo bueno e independiente del éxito obtenido. El segundo momento o hecho abarcaría lo que se refiere a la investigación de lo que es un hecho ilícito (delito), tomando en cuenta que de no lograrse con efectividad o plenitud la prevención estaríamos en presencia de lo que la escuela clásica llamó, en palabras del jurista FRANCESCO CARRARA, una *infracción a la ley del Estado*. Ahora, según los lineamientos del derecho penal, es necesario investigar o averiguar las circunstancias en que se dio la trasgresión al orden y, en su caso, castigar conforme a derecho tal conducta.”¹⁰¹

En consecuencia, la procuración de justicia gira en torno del delito, ya sea previniéndolo, o bien, investigándolo una vez que se ha cometido, para ejercer la acción penal correspondiente con el propósito de que se apliquen las penas, orientadas a la readaptación social de los delincuentes para evitar su reincidencia, lo que a su vez también tiene fines preventivos, ya que así se procura restablecer el orden y la paz pública.

A pesar de los esfuerzos que ha hecho el Estado en materia de procuración de justicia, debe reconocerse que los resultados son desalentadores, a tal grado que algunos autores perciben una crisis al respecto, por ejemplo, el penalista René González de la Vega, comenta lo siguiente: “Hoy por hoy, hay que decirlo de una vez y claramente el Ministerio Público y la Policía Judicial –y con ellos, por destino natural, la procuración de justicia- se encuentran en crisis; severa crisis que amenaza ser aniquilante, por evidente desesperación

¹⁰¹ PLANCARTE BALDERAS, José Alfredo. Procuración de Justicia y Seguridad, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 122.

de analistas, observadores, gobernantes y, claro, ciudadanos. Reformas vienen, ajustes surgen, mejoras se recomiendan y, sin embargo, hay la sensación válida –en tanto tal-, que la impunidad crece, la delincuencia avanza y el desorden y la corrupción campean.”¹⁰²

La realidad demuestra que, efectivamente, nuestro sistema de procuración de justicia se encuentra en crisis, ya que el Estado no está cumpliendo debidamente su función en materia preventiva y de investigación de los delitos, por tal motivo, existen muchos casos de impunidad, además, no se detectan ni se evitan las conductas delictivas, por lo que se requieren acciones más contundentes del Estado en este sentido.

Por su parte, el tratadista Jorge Madrazo Cuellar ha dicho que: “La crisis en la procuración de justicia, resentida por la sociedad y detectada por especialistas, se ha extendido y multiplicado; se manifiesta en corrupción, ineficiencia, impunidad, inseguridad pública, combinación insana con intereses y posturas políticas, con la agravante de una falta de capacitación del personal dedicado a tan delicada tarea y la inexistencia de una verdadera policía científica, y lo que es más grave aún violaciones a los derechos fundamentales y pérdida de la credibilidad social, que produce degradación en la estima pública respecto de la labor asignada a las instituciones que por su naturaleza normativa deben mantenerse por encima de cualquier miseria o debilidad humana.”¹⁰³

Queda claro que hay una crisis no solamente en la procuración y administración de justicia, sino en todo el Sistema Nacional de Seguridad

¹⁰² GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Procuración de Justicia, en Los Grandes Problemas Jurídicos. Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 96.

¹⁰³ MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 86.

Pública, ya que prevalecen situaciones de corrupción, impunidad e ineficiencia por parte de las instituciones y de los cuerpos policiales, todo lo cual redundará en un ambiente de delincuencia e inseguridad pública.

Todo esto repercute en las tareas preventivas, lo que pone de manifiesto el hecho de que el Estado no está cumpliendo debidamente sus funciones sobre la materia, lo cual ha motivado una serie de políticas y acciones tendientes a involucrar a la comunidad en cuestiones de seguridad, especialmente en lo que se refiere a las tareas sobre prevención del delito, lo cual debe hacerse bajo ciertos lineamientos y condiciones, según veremos más adelante.

2. LA FUNCIÓN POLICIAL Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

La función policial comprende, en opinión del investigador Miguel Sarre Iguíniz: mantener la tranquilidad y el orden público; proteger a las personas y sus bienes; salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas y; actuar como auxiliar de la justicia.¹⁰⁴

De acuerdo con lo anterior, no debe circunscribirse el concepto de función policial a la materia penal, ya que si bien la prevención e investigación de los delitos es una de las funciones más importantes en este sentido, no significa que sea lo único, toda vez que también se pretende prevenir y sancionar las faltas de carácter administrativo, pero siempre teniendo como fin la conservación del orden público. Además, se procura proteger a las personas, tanto en su integridad como en sus bienes, asimismo, con la función policial se debe garantizar el ejercicio

¹⁰⁴ SARRE IGUÍNIZ, Miguel. Guía del Policía. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1992, pág. 1.

de las libertades públicas para que cada individuo cumpla sus objetivos, siempre que sean lícitos y no se afecten los derechos de terceros.

No obstante, la función policial implica ante todo actividades de prevención, mediante las cuales es necesario detectar zonas de alta peligrosidad para evitar la comisión de delitos y así mantener el orden y la seguridad. Al respecto, el estudioso Serafín Ortiz señala que; "se pretende, mediante la policía, la anticipación a la consumación de los delitos. En este caso el aparato policial investiga y detecta las zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos criminales, de modo que esta detección implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos." ¹⁰⁵

En consecuencia, la función policial se encuentra estrechamente vinculada con las acciones relativas a la prevención del delito. Desafortunadamente, los resultados que deberían obtenerse en este sentido no se logran, en virtud de que en muchos casos los cuerpos policíacos no cumplen debidamente sus atribuciones, más bien incurrir en actos de corrupción que desvirtúa la esencia y funcionamiento de las corporaciones de policía.

Así que con la función policial pueden mejorarse las tareas preventivas del delito, con lo que también se alcanzaría un ambiente de orden y seguridad. Sin embargo, no ha sido así porque muchos integrantes de los cuerpos policíacos no tienen vocación de servicio, no respetan los derechos humanos y no proceden con honestidad y rectitud, por consiguiente, en lugar de procurar la seguridad han originado desconfianza entre la población, llegando a ser más bien una fuente de inseguridad que tiende a ser rechazada por la comunidad.

¹⁰⁵ ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. op. cit. pág. 74.

Lo más grave se presenta cuando existen policías que en lugar de prevenir y combatir la delincuencia, forman parte de ella, haciendo prácticamente imposible cualquier esfuerzo que se realice para alcanzar la paz social y el orden público. Al respecto, el investigador Román Aguilar, ha dicho que: "El problema de la seguridad pública, no sólo es exterior de los cuerpos de policía, sabemos que la criminalidad, también se anida en los elementos de los órganos policíacos, la cual deberá ser combatida y exterminada, por lo altos mandos de la misma Secretaría de Seguridad Pública, mas sin embargo, lejos de ello, la aplicación de la ejecución de las leyes queda en manos de estos funcionarios delincuentes."¹⁰⁶

Por lo tanto, para cumplir con la prevención del delito y con los fines de la seguridad pública, se requiere depurar los cuerpos policíacos, lo que hasta la fecha no se ha logrado como se demuestra con los altos índices de delincuencia, la desconfianza que la población sigue teniendo de los policías y la ineficacia de los esfuerzos realizados por las instituciones policiales para mantener el orden público. Ante esto, es necesario que desde los altos mandos hasta los policías de barrio se les exija una verdadera vocación de servicio, así como honestidad y rectitud para que cumplan correctamente con sus funciones.

En relación con esto, es acertado lo que han dicho los tratadistas Eduardo Andrade y José Rivera, quienes afirman que: "Se prestará un mejor servicio de seguridad pública en la medida en que se cuente con personal mejor capacitado, más preparado y con mayores conocimientos y especialización sobre los distintos aspectos de la actividad policial.

¹⁰⁶ AGUILAR JUÁREZ, Román Martín. Características y Deficiencias de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal. Foro sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, México, 1996, pág. 70.

Es por ello que quien se quiera incorporar a una institución de esta naturaleza, asuma su cargo en función de su capacidad y de su preparación, no en virtud de una recomendación o un simple acto administrativo o burocrático que lo dé de alta en la nómina de la institución de que se trate.”¹⁰⁷

Efectivamente, es necesario que los elementos policíacos demuestren desde su ingreso, que tienen la capacidad, honestidad y profesionalismo para cumplir sus funciones, pero esto no basta, ya que se requiere una constante actualización y capacitación de dichos servidores del Estado, para garantizar que sus funciones sean realizadas de acuerdo con los principios y normas establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en otras Leyes y Reglamentos.

Considero que lo más importante en este sentido es exigir en los diferentes niveles de las corporaciones policiales que se conduzcan con una genuina ética profesional, entendiendo que cada elemento es un servidor público que debe cuidar a la sociedad y hacer todo lo posible para mantener el orden y la seguridad pública.

En opinión de los autores, Alberto Constante y Ernesto Mendieta: “La actuación con falta de ética de algunos integrantes de las instituciones de seguridad pública genera un sentimiento de inseguridad en la sociedad y vuelve francamente inefectivo el esfuerzo institucional. Aun con avances reconocidos en diferentes áreas de la seguridad pública, sólo se lograrán sus objetivos si puede resolverse el problema ético. Desde ahora es imperioso establecer que la función

¹⁰⁷ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Seguridad Pública y Administración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 45.

de administración de una organización de seguridad pública desempeña un papel decisivo para dotar de efectividad a las variables que condicionan el comportamiento estrictamente ético, al integrarlas como soporte de ese comportamiento. Nótese que el comportamiento ético es producto o resultado del funcionamiento integral y adecuado de la organización.”¹⁰⁸

Es evidente que falta ética profesional en muchos elementos policiales, por consiguiente, lo más que debe procurarse en ellos es su vocación, rectitud y honestidad, ya que sin esto es difícil que se cumpla la función que tienen encomendada. Para tal efecto, se requiere que desde su elección cuenten con rasgos que manifiesten aptitudes para el servicio público e interés por mantener el orden y la paz. Asimismo, se debe dar una constante capacitación y adiestramiento a los policías para que puedan contrarrestar con eficacia los efectos de la delincuencia e inseguridad. Dentro de la instrucción que reciban debe enfatizarse lo concerniente a la preparación para la prevención del delito, ya que esto es esencial en sus funciones.

En este sentido, el tratadista Ricardo Cantú Garza, comenta lo siguiente: “Los organismos policíacos deben estar constituidos por ciudadanos educados, informados y capacitados. Moralizar los cuerpos policíacos implica reformar y actualizar los criterios de reclutamiento y formación del personal. También requiere garantizar al servidor público un ingreso decente que compense los riesgos de la actividad asignada. Si se profesionalizan y se garantizan los ingresos

¹⁰⁸ CONSTANTE, Alberto y Ernesto Mendieta. Comportamiento Ético en el Uso de la Fuerza Legítima por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 23.

económicos de los núcleos policíacos es posible emprender una política de moralización y de fomento del servicio a la ciudadanía.”¹⁰⁹

Es acertada la observación en el sentido de que sí bien se critica a los integrantes de los cuerpos policíacos, también es cierto que generalmente prestan sus servicios en condiciones desfavorables, toda vez que sus ingresos no son dignos ni proporcionales al riesgo que implica la actividad desempeñada, además, no siempre se les proporciona el equipo adecuado y en ocasiones son los superiores jerárquicos quienes presionan a sus subordinados para que les paguen el favor de haberlos incorporado a la organización respectiva, lo cual motiva que muchos policías se vean forzados a incurrir en actos de corrupción.

En relación con esto último, hay que recordar que: “Por encima de los superiores jerárquicos, de todo comandante y de toda autoridad, están las Constituciones, Federal y local. Las autoridades, cuando aceptan sus cargos, prometen cumplir con la Constitución, y sólo pueden gobernar en nombre de ella; por eso, no deben dictar órdenes contrarias a la Constitución y que sean perjudiciales para el pueblo. Si las autoridades dictan este tipo de órdenes, sus subordinados no están obligados a acatarlas.”¹¹⁰

En efecto, los policías no pueden argumentar que están cumpliendo una orden cuando de la misma se desprende una violación a los derechos humanos, o peor aún, la comisión de un delito. Por lo tanto, nada justifica que se actúe fuera del marco legal y en perjuicio de los

¹⁰⁹ CANTÚ GARZA, Ricardo. La Seguridad Pública. Revista Quórum, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año VII, Número 59, México, 1998, pág. 36.

¹¹⁰ Cfr. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. Manual de Policía. México, 1995, pág. 34.

governados, quienes esperan no sólo el respeto a sus derechos sino que se les brinde un clima de tranquilidad, paz y seguridad.

No debe pensarse que todos los policías son corruptos, afortunadamente existen buenos elementos que deben ser tomados como ejemplo para que las corporaciones policíacas se vayan integrando con personas que dignifiquen a las instituciones respectivas, para que finalmente cumplan sus funciones y se logre la prevención del delito y la seguridad pública en nuestra sociedad.

Ahora bien, en virtud de que la capacitación y adiestramiento que debe proporcionarse a los agentes de la policía es muy importante, debe procurarse que mediante ello se definan criterios y estrategias para la prevención del delito, lo que a su vez exige que se fomente el respeto a los derechos humanos, es decir, lo más que ha de procurarse en ese grupo de servidores públicos son las conductas y actitudes que brinden protección y seguridad a las personas, para lo cual es necesario salvaguardar sus derechos humanos.

En consecuencia, la función policial será efectiva en sus áreas relacionadas con la prevención del delito en la medida que se respeten los derechos humanos, toda vez que esto dará mayor seguridad y confianza a la población. Así que para el respeto a los derechos humanos se requiere de una constante capacitación y profesionalización de los elementos policiales, quienes deben estar conscientes de la trascendencia de sus funciones.

Cabe advertir que algunos miembros de los cuerpos policíacos, en lugar de respetar los derechos humanos, los ponen de pretexto para

justificar su falta de pericia y el incumplimiento de sus funciones. En relación con esto, el investigador José Espina, señala lo siguiente: “En los últimos años, la incompetencia e ineficiencia de las técnicas policiales utilizadas en nuestro país, han tratado de ser justificadas bajo el falso pretexto de que el respeto a los derechos humanos por las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos es un obstáculo para hacer cumplir la ley y castigar debidamente a los delinquentes.”¹¹¹

No debe pensarse que respetar los derechos humanos sea una limitante en la actuación de los cuerpos policíacos, más bien es una garantía para que los gobernados no se vean afectados en su persona o bienes. Tampoco es pretexto el que los elementos policiales digan que sus superiores les ordenaron, inclusive, cometer arbitrariedades en perjuicio de los derechos humanos. De ninguna manera se justifica la obediencia jerárquica en tales casos. Así que los integrantes de las instituciones policiales deben actuar con profesionalismo, respetando las leyes y los derechos humanos, para que sus funciones sean efectivas en cuanto a la prevención del delito y la conservación del orden y la paz pública.

3. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

En la actualidad nadie duda la trascendencia que tiene la prevención del delito, por ejemplo, el investigador Pablo Monsalvo Pérez afirma lo siguiente: “La prevención es tan importante o más que la persecución del delito o la administración de justicia. Si hay buena prevención, definitivamente disminuirá el trabajo persecutorio del delito, disminuirá

¹¹¹ ESPINA VON ROEHRICH, José. La Seguridad Pública en México. Revista Quórum, op. cit. pág. 13.

el trabajo del juez e indiscutiblemente disminuirá el trabajo del administrador de los reclusorios. Sin embargo, no sólo es un enfoque técnico al que hemos de atender al examinar este tema preventivo. Si la prevención se realiza con eficacia estaremos avanzando también en un incremento de la gobernabilidad que queda afectada por la inseguridad de una sociedad.”¹¹²

Los criminólogos, gobernantes, estudiosos de las ciencias penales y la sociedad en general se han dado cuenta de que la prevención de los delitos es fundamental para poder alcanzar un desarrollo, tanto personal como colectivo. Sin embargo, todos los sectores también se han percatado de que los esfuerzos de las autoridades públicas para combatir la delincuencia y la impunidad son insuficientes y no se obtienen los resultados que deberían darse al respecto.

Por lo tanto, existe un consenso en el sentido de que la sociedad civil debe participar de manera directa y constante en las actividades preventivas del delito. Esto es así en virtud de que el Estado, junto con sus cuerpos policiales no ha podido realizar acciones eficaces en materia de prevención delictiva, razón por la cual se ha recurrido más a la reprehensión y al incremento en las penas.

No obstante, las propias autoridades están reconociendo el papel trascendental que tiene la participación de la comunidad en general para poder evitar y disminuir la comisión de delitos. Cabe señalar que el Estado, a través de diferentes órganos y foros, ha solicitado la intervención de la sociedad para obtener mejores resultados en cuanto a la prevención del delito.

¹¹² MONSALVO PÉREZ, Pablo. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. op. cit. pág. 260.

En relación con esto puede citarse el Tercer Congreso Nacional de Prevención del Delito, celebrado en Querétaro en el año 2000, en donde una de las mesas temáticas se dedicó precisamente a la: "Participación de la sociedad en la prevención del delito" en la cual se presentaron diversas ponencias y propuestas sobre la materia.

Al respecto, el ponente Jorge A. Bañuelos Ahumada, señaló que: "Actualmente, la situación en nuestro país registra un creciente índice de inseguridad por la comisión de hechos delictuosos en agravio de los individuos, la familia y la sociedad. Por tal motivo es indispensable el diseño y ejecución de políticas de prevención del delito, propiciando una cultura cívica y jurídica para la prestación de servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, fomentando la participación ciudadana, y resaltando los valores morales del individuo en su entorno familiar y como parte integrante en la sociedad."¹¹³

El autor citado enfatiza la importancia que tiene la participación de la comunidad en la prevención del delito, pero esto sólo puede lograrse a través de programas, estrategias y acciones coordinadas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que no basta la buena intención y la colaboración voluntaria de algunos ciudadanos, sino que se requieren planes específicos para que pueda darse dicha participación.

Por su parte el tratadista Héctor Cárdenas San Martín, precisó que: "Durante mucho tiempo, la prevención del delito se había venido orientando hacia la prevención victimal, haciendo responsables a los ciudadanos de autocuidarse, lo cual molestó a la sociedad por considerar que el gobierno se desentendía de la responsabilidad de dar seguridad a

¹¹³ BAÑUELOS AHUMADA, Jorge A. Los Voluntariados Institucionales, la Mejor Alternativa de Participación Social en la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, op. cit. pág. 197.

los ciudadanos. Además, tal política no se apoyó en otros programas preventivos que abatieran la sensación de inseguridad, frustración, enojo e impotencia que prevalecen en la población, pues aunque es evidente que los vecinos pueden y deben ser los mejores vigilantes de la seguridad de su ciudad, es al gobierno y en especial a los organismos de seguridad y procuración de justicia, a quienes les corresponde la planeación e implementación de las medidas preventivas que la sociedad debe adoptar.”¹¹⁴

En consecuencia, una política preventiva bien cimentada será aquella que busque la organización y participación de la sociedad civil, no sólo para que se autoproteja sino para que actúen en coordinación con los órganos de seguridad pública para alcanzar un verdadero impacto en la reducción de los índices delictivos, por consiguiente, las estrategias y acciones deben conjugar los esfuerzos de la sociedad civil con los diferentes niveles de gobierno; el federal, local y municipal.

Lo anterior demuestra que el papel de la sociedad civil en la prevención del delito es esencial, siempre y cuando no quede limitado a simples cuestiones de autocuidado o ayuda vecinal, ya que se requiere que exista una organización y planeación que provenga de las autoridades públicas, pero que involucren directamente a la sociedad civil, sin que esto signifique que se le exponga a riesgos o cuestiones de inseguridad, antes bien, lo que se pretende es precisamente disminuir los riesgos y evitar la comisión de conductas delictivas.

En relación con esto, el ponente José Luis Pérez Bautista, señala que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública deben actuar conjuntamente con la comunidad, bajo nuevos diseños y estrategias.

¹¹⁴ CÁRDENAS SAN MARTÍN, Héctor. Hacia una Política y una Nueva Cultura de la Prevención del Delito. op. cit. pág. 230.

Concretamente señala que: "Esta coparticipación no puede darse sin la colaboración decidida de la sociedad en su conjunto, con oportunidades de interacción para que juntos determinemos la búsqueda de soluciones a corto, mediano y largo plazos, estableciendo mecanismos, procedimientos y responsabilidades a través de los cuales los ciudadanos, maestros, padres de familia y grupos sociales puedan articular sus intereses, buscando el bienestar general, el acrecentamiento de valores para la formación de los hijos y el fortalecimiento de la escuela y la sociedad entera." ¹¹⁵

Debe tomarse en cuenta que la participación de la sociedad civil en la prevención del delito implica considerar la propia estructura social y las necesidades colectivas, para que no se exija a la comunidad más de lo que puede dar. Es decir, se requiere que se valore lo que sucede en el interior de las familias, así como el deterioro en la economía, el desempleo, los escasos servicios de salud y habitación, entre otros factores, los cuales en conjunto permiten apreciar hasta donde puede pedirse a la sociedad que se involucre en cuestiones preventivas del delito.

Lo que sí queda claro es que no podrá avanzarse en materia preventiva sin la participación de la sociedad, ya que es indudable el hecho de que debe enfatizarse y promoverse la prevención, más que la represión de conductas delictivas.

En este sentido, el tratadista Jorge Araujo Estrada, dice que: "Es claro que para la sociedad es más provechoso prevenir los hechos delictivos que reprimirlos después de su comisión. Una vez cometidos,

¹¹⁵ PÉREZ BAUTISTA, José Luis. Por un Nuevo Modelo de Participación Social en las Políticas de Seguridad. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, op. cit. pág. 252.

con frecuencia suponen efectos irreparables para la víctima (homicidio, violación), generan una costosa actividad administrativa (administración de justicia y penitenciaria) y suponen generalmente un alto costo social y personal, tanto para la víctima (muerte, lesiones, daños psicológico y patrimonial) como para el autor (privación de la libertad y reparación del daño) y para la sociedad misma, que ve resentida su tranquilidad y que finalmente ha de sufragar, mediante impuestos, toda la actividad posterior a la comisión del delito (asistencia de abogado al detenido, gastos procesales e internamiento penitenciario).”¹¹⁶

Con lo expuesto, queda claro que el papel de la sociedad civil es fundamental en materia de prevención del delito, sin embargo, debe procurarse que su intervención no se limite a cuestiones de autocuidado, sino que implique una coparticipación con las autoridades públicas para que realmente se reduzcan los índices de delincuencia, lo cual requiere que se promueva y fomente en la sociedad una educación y cultura para la prevención del delito.

4. LA EDUCACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO FACTOR DETERMINANTE PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

En términos generales, la educación es un proceso de enseñanza-aprendizaje que existe en todas las comunidades humanas, manifestándose como una actividad que comprende desde la crianza hasta la plena superación de las personas, pasando por el desarrollo físico, intelectual y moral. La educación representa un medio de fomentar en los niños y adolescentes el conocimiento básico que les permitirá integrarse a la sociedad, para ello se requiere pasar por todo

¹¹⁶ ARAUJO ESTRADA, Jorge. La Seguridad Pública en el Municipio, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. op. cit. pág. 20.

un proceso auxiliado con tendencias pedagógicas y sistemáticas. Además, la educación también incluye a los adultos, toda vez que no dejamos de aprender, ya sea a través de un sistema formal o informal.

En consecuencia, la educación se proyecta como un fenómeno social que involucra a todas las personas, las cuales en las diferentes etapas de sus vidas requieren de los conocimientos necesarios que los integre en el ambiente dentro del cual desempeñan sus actividades.

Para el profesor Francisco Larroyo, la educación; "es un hecho que se realiza desde los orígenes de la sociedad humana. Se le caracteriza como un proceso por obra del cual las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, las prácticas y hábitos, las ideas y creencias, en una palabra, la forma de vida de las generaciones adultas." ¹¹⁷

Por lo tanto, la educación implica una enseñanza que empieza a darse en el hogar, por medio de los padres, posteriormente, en la escuela, la iglesia y en otras instituciones, por lo tanto, se requiere de una permanencia en el proceso de aprendizaje, para lograr el completo desarrollo de las personas.

En la tarea educativa intervienen individuos y grupos sociales, por esa razón se le considera como un proceso humano y colectivo, para beneficio no sólo de algunas cuantas personas sino de la sociedad en general. Dicho proceso se integra con el conjunto de acciones, actitudes y programas que se utilizan para cumplir con la labor de educar a la población.

¹¹⁷ LARROYO, Francisco. Historia General de la Pedagogía. Primera reimpresión de la segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 35.

Cabe señalar que en el proceso educativo se conjugan tres elementos fundamentales: por un lado están los educadores, quienes en su labor docente siguen algunos planes y programas; por otra parte están los educandos, quienes presentan una gran variedad de circunstancias, por ejemplo, familiares, económicas y morales, las cuales deben ser tomadas en cuenta por los docentes para tener un mejor éxito en su función. En tercer lugar se encuentra el mensaje, la información o el objeto de conocimiento, es decir, lo que aprenderán los educandos.

Desde el punto de vista jurídico, la educación es un derecho y un deber que se tiene para lograr el desarrollo, superación y perfeccionamiento de las personas. En nuestro sistema normativo, la educación ha adquirido un papel de mucha importancia a tal grado que se le contempla en ordenamientos legales, incluyendo el de mayor jerarquía, por ello, la Constitución Política Federal le dedica todo el artículo 3º para señalar las bases fundamentales. También tenemos la Ley General de Educación, la cual precisa los lineamientos que han de seguirse en torno a la materia educativa.

En este contexto se puede hablar de educación formal e informal; la primera se encuentra controlada por el órgano estatal, en consecuencia, es institucionalizada, mientras que la educación informal no está comprendida en los programas oficiales del Estado, por ello se le identifica más como una educación extraescolar. Por lo tanto, la educación formal es la actividad inscrita en el sistema educativo legalmente establecido, o dicho en otras palabras, es la educación promovida y realizada en el seno de alguna institución educativa.

Por otro lado, de acuerdo a quien proporcione la educación y al contenido de la misma, ésta puede ser formativa e informativa.

Generalmente se acepta que a la familia y a la Iglesia les corresponde la primera, en cambio, las escuelas, grupos de particulares y el Estado se encargan de brindar ante todo una educación informativa. Sin embargo, no se debe hacer una separación tajante al respecto, toda vez que la propia familia puede ser simple transmisora de información, por su parte, el Estado y las escuelas llegan a cumplir una tarea formativa en los individuos, aunque esto no es lo más común.

Para efectos de nuestro tema se debe enfatizar que a la familia le corresponde básicamente la educación formativa, sobre todo si se toma en cuenta que los primeros años de la vida de un individuo son los que determinan su formación, y esos primeros años transcurren precisamente en el seno del núcleo familiar. Al respecto, la investigadora Ingrid Brena Sesma comenta que: "...la familia es el grupo primario que realiza la función educativa y socializadora de los menores. Esta función consiste en la formación de carácter integral del ser humano, tanto en lo intelectual como en lo emocional, considerado al individuo aislado y como parte de la sociedad en la que se desenvuelve. Con base en esa función del grupo familiar se le ha entendido como la célula primaria de la sociedad." ¹¹⁸

Actualmente, la familia ha dejado de ser un medio que garantice a sus miembros una cohesión y una solidaridad protectora respecto del mundo externo. Asimismo, ha dejado de educar, de formar a sus integrantes. Esto es así debido a que comúnmente se observa que el padre abandona a la familia o si está presente ejerce violencia contra su cónyuge e hijos. La madre, por su parte, para hacer frente a las demandas económicas tiene que salir del hogar y transformarse en

¹¹⁸ BRENA SESMA, Ingrid. El Menor y el Derecho de Familia. En Memoria del Curso de Actualización en Materia de Impartición de Justicia de Menores Infractores. Publicación de la Secretaría de Gobernación, México, 1997, pág. 18.

trabajadora, el resultado es una mujer frustrada, agotada e incapaz de desempeñar el rol maternal que le estaba asignado. Esta falta real de padres no permite la función educadora y formativa de los hijos, quienes tienden a convertirse en seres resentidos contra su propia familia y contra la sociedad.

Las familias de clase media o alta también han dejado de cumplir su función educadora y formativa, pues sin que se dé en ellas una desintegración, se está cometiendo un error muy común, consistente en enviar a sus hijos a escuelas particulares para que se encarguen inclusive de su educación formativa, es decir, les pagan a otros para que formen a sus hijos, pero esto nunca será posible ya que la figura de los padres es fundamental en la formación de las personas.

Lo anterior no significa que la escuela no puede cumplir una función formativa, antes bien, su influencia en la formación de los individuos llega a ser muy valiosa, pero es determinante la función inicial desempeñada por la familia. Al respecto, se dice que: “La *escuela* aparece como una *prolongación de la familia* en el sentido de asumir una tarea iniciada por ésta a partir del momento en que tiene que suministrar una formación intelectual y profesional, que exceda las posibilidades operativas de la familia. Los padres, pues, son los principales responsables de la educación de sus hijos, reconociéndoseles el derecho a educar y, por consiguiente, a elegir el tipo de educación y de escuela que consideren mejor para ellos.”¹¹⁹

Es evidente que los padres son responsables de la educación que reciben sus hijos, pero esa responsabilidad se inicia con ejemplos,

¹¹⁹ VARIOS AUTORES. Diccionario de las Ciencias de la Educación. Editorial Santillana, México, 1995, pág. 488.

conductas y actitudes correctas frente a los menores, lo que repercutirá en el comportamiento que éstos asumirán después en la escuela.

No obstante lo anterior, cabe insistir en que la educación ha adquirido una función social e institucional. La función social significa que toda persona participa de la educación, ya sea recibéndola o impartíendola, además, no está limitada a la familia sino que todos los grupos sociales pueden involucrarse de diferentes formas en la tarea educativa, por ejemplo, proporcionándola o contribuyendo económicamente para que se cumplan los programas educativos. La función institucional quiere decir que la educación tiene tal trascendencia que ya no basta su transmisión de manera informal, pues se requiere ahora de instituciones públicas y privadas dedicadas a la labor educativa. Por esta razón el Estado está interesado en que se cumplan altos objetivos, para tal efecto ha requerido la intervención de los particulares para que ellos también aporten en la medida de sus posibilidades, recursos materiales y humanos, destinados a elevar la educación.

Con lo anterior se demuestra que la educación tiene singular trascendencia en nuestro país, especialmente la de carácter formativo, misma que puede ser dirigida hacia la sociedad civil y orientada a la prevención del delito.

En efecto, considero que para alcanzar el nivel más alto en cuanto a la prevención del delito, se requiere, como factor determinante, educar a la sociedad, no solamente informándole cómo puede protegerse de posibles conductas delictivas, sino ante todo, dándole una formación adecuada; primero, para que las futuras generaciones crezcan con actitudes correctas y con los valores morales, intelectuales y sociales

necesarios para que su comportamiento sea apropiado, es decir, apartado de conductas antisociales y delictivas. En segundo lugar, se debe promover la formación de los padres, para que éstos a su vez vayan formando a sus hijos en cuanto a la necesidad de involucrarse en las tareas preventivas del delito, buscando una participación directa y en armonía con las autoridades públicas.

Es oportuno mencionar que actualmente se habla de una cultura de la prevención del delito. Al respecto, debe precisarse que la cultura no se integra solamente con conocimientos, costumbres y creencias sino que en realidad es un modo de vida que puede ser considerado tanto individual como colectivamente, así, se puede hablar de la cultura de una persona o de un pueblo determinado.

Para alcanzar la cultura, individual o colectiva, se requiere de la educación. En relación con esto, el estudioso Héctor Cárdenas San Martín señala que: "No existe mejor vínculo de cultura que la educación, la cal tiene su asiento, su cimiento y su estructura fundamental en la escuela. No existe actualmente un solo país, aún de los menos desarrollados, que no tenga una estructura educacional por elemental que sea. De tal manera que en todos los países podemos utilizar las escuelas como vehículo e instrumento de la mayor efectividad para educar y crear cultura sobre los temas que más pueden afectar la vida de una nación en particular y del desarrollo de la humanidad en general.

En este sentido y siendo los temas de la inseguridad, de la delincuencia, del crimen organizado, del narcotráfico, de la violencia, etcétera, temas que están afectando a todos los países, sociedades, comunidades, hombres y mujeres, debemos entonces, a través de las escuelas y dentro de los programas de estudio de las mismas,

incorporarlos a las asignaturas de civismo, de ciencias sociales, de ética y otras que se imparten desde el nivel básico hasta el de la educación media superior, para crear esta cultura de la prevención a partir de niños de siete años de edad hasta jóvenes de 18.”¹²⁰

En mi opinión la cultura de la prevención del delito no debe limitarse a niños de 7 a 18 años, sino que debe ir más allá, procurando involucrar, inclusive a niños de preescolar, así como a los adultos y personas de la tercera edad, ya que todos estamos expuestos a sufrir conductas delictivas, por lo tanto, todos debemos participar en esa cultura de la prevención. Además, no se debe limitar a que la misma se imparta o promueva a través de las escuelas, ya que insistimos, corresponde a los padres y a otros grupos sociales participar en la educación, formación de valores y cultura de la prevención.

En consecuencia, considero que dentro de las estrategias y programas de prevención del delito deben incluirse aspectos de educación y de cultura preventiva, dirigidos a la sociedad civil para hacerla participar de manera seria, directa y organizada, en armonía y coordinación con los organismos de seguridad pública. De esta manera se obtendrán mejores resultados para disminuir los altos índices de delincuencia e impunidad que existen en nuestro país.

¹²⁰ CÁRDENAS SAN MARTÍN, Héctor. Hacia una Política y una Nueva Cultura de la Prevención del Delito. op. cit. pág. 232.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.** Los antecedentes históricos de la prevención del delito y la seguridad pública en México revelan que es en las últimas décadas cuando se manifiesta un alto índice de delincuencia y de inseguridad, lo cual está motivando que se realicen programas y acciones más concretas en materia de prevención y seguridad, sin embargo, son pocos los resultados que se están obteniendo al respecto.
- SEGUNDA.** La prevención del delito se ha planteado de diferentes maneras, por ejemplo, a través de las llamadas prevención general y especial, mismas que se basan en la intimidación que origina el hecho de aplicar penas severas, y el sancionar concretamente a los delincuentes para que no reincidan. No obstante, estas formas de prevención no resultan eficaces, toda vez que los delincuentes no temen a la ley penal, y aún cuando los castiguen cometen nuevamente conductas delictivas.
- TERCERA.** La falta de una efectiva prevención del delito se ha pretendido contrarrestar mediante programas y medidas de seguridad pública, las cuales tampoco han logrado alcanzar los objetivos de bienestar, orden y paz para la sociedad.
- CUARTA.** El tema de la seguridad pública ha adquirido tal importancia que actualmente tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional, en donde se le considera como una función

a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; todos ellos se coordinan bajo el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

QUINTA. En los Códigos Penales, Federal y para el Distrito Federal, se regula el tema de la prevención del delito con algunas diferencias, destacando la normatividad prevista en el ordenamiento citado en segundo lugar, ya que hace referencia a que se deben tomar en cuenta los fines de la prevención del delito para precisar la aplicación de las penas correspondientes a los delincuentes.

SEXTA. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública hace mención a una cultura de la prevención del delito, pero no desarrolla el tema como debe hacerse, debido a su trascendencia, por lo que considero necesario ampliar las normas relativas a la cultura preventiva del delito.

SÉPTIMA. En nuestro orden jurídico existen algunos ordenamientos que se relacionan con la prevención del delito, pero no han establecido propiamente una normatividad que permita garantizar la eficacia de ciertas medidas preventivas, lo cual pone de manifiesto la necesidad de que se realice una reforma integral sobre la materia, con el fin de unificar la legislación aplicable a la prevención del delito y la seguridad pública, para que de una manera real se pueda disminuir el alto índice de delincuencia.

OCTAVA. Las funciones del Estado sobre prevención del delito no han sido apropiadas ni efectivas, lo cual se demuestra con la inseguridad en que se vive, la delincuencia constante que padecemos y la impunidad que prevalece en nuestro medio. Por lo tanto, el Estado mismo ha solicitado la participación de la sociedad civil para que se logren mejores resultados sobre la materia.

NOVENA. La función policial está estrechamente ligada con la prevención del delito, pero en este caso encontramos también no sólo un incumplimiento de funciones, sino el hecho de que muchos miembros de las corporaciones policíacas cometen conductas delictivas, en lugar de prevenirlas. Por esta razón, el artículo 21 constitucional precisa que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los cuales aún no se cumplen como debe ser.

DÉCIMA. Considero que la educación de la sociedad civil es un factor determinante para obtener mejores resultados en cuanto a la prevención del delito, toda vez que es indiscutible que se requiere la participación de la comunidad en acciones y medidas tendientes a disminuir y evitar la comisión de delitos, pero esto debe hacerse de manera organizada y coordinada, junto con las autoridades federales y locales correspondientes.

PROPUESTA

En virtud de que las acciones realizadas por los gobiernos federal y locales en materia de prevención del delito y seguridad pública no están dando los resultados esperados, antes bien, prevalecen lo altos índices de delincuencia e impunidad, en consecuencia, se propone que el Poder Legislativo Federal expida una Ley General de Prevención del Delito, en la cual se establezcan las bases, prioridades, estrategias y acciones concretas que deben realizarse para disminuir de manera eficaz la comisión de delitos.

En la Ley que se propone debe regularse una participación integral de la sociedad civil, para que de manera directa, responsable y coordinada se involucre, junto con las autoridades competentes, en las tareas preventivas del delito. En este sentido, es necesario aclarar que no sólo la ciudadanía, sino la sociedad civil en general debe integrarse en los planes y programas que al efecto se realicen, no solamente con medidas de autocuidado, sino a través de acciones concretas, debidamente reguladas en el ordenamiento legal propuesto.

Asimismo, la Ley que se propone debe establecer, promover y fomentar prioridades y acciones específicas sobre una cultura de la prevención del delito, en donde se destaque que la educación es el factor determinante para obtener buenos resultados sobre la materia. Dicha educación debe incluir valores morales y principios cívicos que se fomenten en la familia y en la escuela. De igual manera, a través de medios de comunicación masiva debe promoverse la cultura preventiva para que de manera real y efectiva se combata la delincuencia.

Además de la Ley propuesta, será necesario realizar una reforma integral sobre la prevención del delito y la seguridad pública, para que los diferentes ordenamientos existentes y los que puedan expedirse sobre la materia, manifiesten una armonía y unificación legislativa que facilite la aplicación de normas, para que se obtengan mejores resultados en cuanto a la prevención del delito.

BIBLIOGRAFÍA

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
2. CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales del Derecho Penal. (Parte General). Trigésimo sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
3. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
4. CUELLO CALÓN, Eugenio. La Moderna Penología. Tomo I. Editorial Bosh, España, 1958.
5. FERNÁNDEZ MUÑOZ, Dolores Eugenia. La Pena de Prisión, Propuestas para Sustituirla o Abolirla. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
6. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Actualización Jurídica 1994. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
7. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo I. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
8. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Procuración de Justicia. En Los Grandes Problemas Jurídicos. Editorial Porrúa, México, 1995.

9. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
10. GONZÁLEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. En Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
11. HERNÁNDEZ VEGA, Raúl. La Idea de Sociedad Civil Avance Teórico. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
12. ÍÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982). Departamento del Distrito Federal, México, 1983.
13. JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. La Ley y el Delito. Principios de Derecho Penal. Décima Edición, Editorial Sudamericana, Argentina, 1984.
14. LARROYO, Francisco. Historia General de la Pedagogía. Primera reimpresión de la segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
15. LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. Historia General de México. Versión 2000. El Colegio de México, México, 2000.
16. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Teoría del Delito. Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
17. MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1997.
18. MARGADANT, Guillermo Floris. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Quinta Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

19. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Editorial Porrúa, México, 1999.
20. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
21. MONARQUE UREÑA, Rodolfo. Lineamientos Elementales de la Teoría General del Delito. Editorial Porrúa, México, 2000.
22. MONSALVO PÉREZ, Pablo. Bases Legales de la Prevención del Delito. Antología Jurídica 1992-1996, Publicación de la CONEPOD, México, 1996.
23. MONSALVO PÉREZ, Pablo. Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Departamento del Distrito Federal, México, 1994.
24. NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524-1928). Departamento del Distrito Federal, Desarrollo Social, Socicultur, México, 1986.
25. ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. Teoría del Delito. Sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista. Decimoprimer Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
26. ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial McGraw-Hill, México, 1998.
27. PEÑALOSA, Pedro José. El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Antología Jurídica 1992-1996, Publicación de la CONEPOD, México, 1996.

28. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Primera reimpression, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
29. RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel. Penología Estudio de las Diversas Penas y Medidas de Seguridad. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
30. RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
31. REYNOSO DÁVILA, Roberto. Teoría General de las Sanciones Penales. Editorial Porrúa, México, 1996.
32. RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Penología. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
33. RUIZ MENA, Rafael. Marco Teórico-Práctico para la Prevención del Delito, en el Estado de Derecho y la Seguridad Pública. Antología Jurídica 1992-1996, Publicación de la CONEPOD, México, 1996.
34. SAHAGÚN, Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
35. SÁNCHEZ GALINDO, Antonio. El Derecho a la Readaptación Social. Editorial Depalma, Argentina, 1983.
36. SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo, México, 1997.

37. SARRE IGUÍNIZ, Miguel. Guía del Policía. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
38. SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
39. TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
40. VILLAREAL CORRALES, Lucinda. La Seguridad Pública. Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
41. VILLAREAL PALOS, Arturo. Culpabilidad y Pena. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
42. WENCES SIMÓN, María Isabel. En Torno al Origen del Concepto Moderno de Sociedad Civil. Editorial. Dykinson, España, 1998.
43. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal. Parte General. Tercera reimpresión, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1997.

HEMEROGRAFÍA

AGUILAR JUÁREZ, Román Martín. Características y Deficiencias de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal. Foro sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, México, 1996.

BAÑUELOS AHUMADA, Jorge A. Los Voluntariados Institucionales, la Mejor Alternativa de Participación Social en la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia de Querétaro, México, 2000.

BRENA SESMA, Ingrid. El Menor y el Derecho de Familia. Memoria del Curso de Actualización en Materia de Impartición de Justicia de Menores Infractores. Publicación de la Secretaría de Gobernación. México, 1997.

CANTÚ GARZA, Ricardo. La Seguridad Pública. Revista Quórum, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año VII, Número 59, México, 1998.

CÁRDENAS SAN MARTÍN, HÉCTOR. Hacia una Política y una Nueva Cultura de la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito. Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia de Querétaro, México, 2000.

CONSTANTE, Alberto y Ernesto Mendieta. Comportamiento Ético en el Uso de la Fuerza Legítima por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre, México, 1997.

ESPINA VON ROEHRICH, José. La Seguridad Pública en México, en Revista Quórum, Año VII, Número 59, México, 1998.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Seguridad Pública y Administración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre, México, 1997.

LÓPEZ SUÁREZ, Norma. Inseguridad Ciudadana: ¿Construcción o Percepción Subjetiva?. En Iter Criminis, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1999.

MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre. México, 1997.

MALDONADO MONROY, Raúl. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 22.) y la Pena de Muerte. Memoria del Simposio: "La Pena de Muerte." Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1993.

MUÑOZ ÁLVAREZ, Rubén G. La Seguridad Pública una Política Impostergable. En Revista Quórum, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año VII, Número 59, México, 1998.

NADER KURI, Jorge. Seguridad Pública y Administración de Justicia. Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXIII, Número 3, Septiembre-Diciembre, México, 1997.

PLANCARTE BALDERAS, José Alfredo. Procuración de Justicia y Seguridad, en Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre, México, 1997.

VALERO CERVANTES, Horacio. Métodos, Estrategias y Propuestas para la Prevención del Delito. Memoria del III Congreso Nacional de Prevención del Delito, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia de Querétaro, México, 2000.

VARIOS AUTORES. Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Revista AMEINAPE, Número 4, Julio-Diciembre, México, 1997.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley de Asistencia Y Prevención a la Violencia Familiar. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley de la Policía Federal Preventiva. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compila IX. Versión en CD-ROM. México, 2004.

Código Penal Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

Código Penal para el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IX, Versión en CD-ROM, México, 2004.

DICCIONARIOS

ADAME GODDARD, Jorge. Sociedad, en Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

BUNSTER, Álvaro. Pena, en Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal (Analítico-Sistemático). Editorial Porrúa, México, 1997.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II. Vigésima Edición, Editorial Espasa-Calpe. España, 1984.

VARIOS AUTORES. Diccionario de las Ciencias de la Educación. Editorial Santillana, México, 1995.

OTRAS FUENTES

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. Manual de Policía. México, 1995.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. Publicación de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal, México, 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicación Oficial, México, 1996.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lineamientos Generales para un Programa de Prevención del Delito. México, 1996.