



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PERSPECTIVA Y ALCANCES DE LA POLICIA EN
LA PREVENCION DEL DELITO

T E S I S

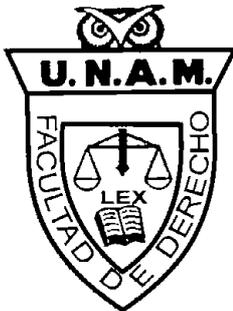
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ROSA PATRICIA GOMEZ CHAVEZ

ASESOR: LIC. ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2005

m. 342928



Universidad Nacional
Autónoma de México



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: Rosa Patricia Gómez Chávez

FECHA: 12- Abril 2008

FIRMA: [Firma manuscrita]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/025 /SP/02/05
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

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

La alumna **GOMEZ CHAVEZ ROSA PATRICIA**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **LIC. ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA**, la tesis profesional titulada "**PERSPECTIVA Y ALCANCES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **LIC. ARTURO LUIS COSSIO ZAZUETA** 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 "**PERSPECTIVA Y ALCANCES DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**", puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **GOMEZ CHAVEZ ROSA PATRICIA**.

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 HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F. a 24 de febrero de 2005

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

JPPYS/*rmz.

D E D I C A T O R I A :

Para Abril y Héctor, por ser la razón de mi vida.

Al Doctor Julián Guitrón Fuentesvilla, por sus
invaluables enseñanzas y a todos y cada uno de mis
maestros que me hicieron amar el derecho.

Hay hombres que luchan un día y son buenos,
Hay hombres que luchan un año y son mejores
Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos,
Pero hay los que luchan toda la vida,
esos son los imprescindibles.

Bertolt Brecht

...a la Maestra Lidia Patricia Villalobos Smidth
(+) ...IN MEMORIA

**PERSPECTIVA Y ALCANCES DE LA POLICÍA
EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**

• INTRODUCCIÓN.....I

CAPÍTULO PRIMERO

Principales antecedentes de la Policía

I. Origen y desarrollo histórico

- A) Francia.....1
- B) Italia.....6
- C) España.....11
- D) Alemania.....16
- E) Estados Unidos Mexicanos.....19
- F) Algunos países de Latinoamérica.....24
- G) Italia y Nueva York, ¿paradigmas en seguridad pública?.....29

CAPÍTULO SEGUNDO

Normatividad en materia de Seguridad Pública

I. Orden Constitucional y Legal

- A) Constitucional Federal y Legal.....43
- B) Constitucional Local y Legal.....59
- C) Municipal.....64

II. Marco jurídico de la policía preventiva.

- A) Actuación policial preventiva.....66
- B) Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.....75

III. Coordinación Interinstitucional y seguimiento del Sistema Nacional de Seguridad pública

- A) Estructura y funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....81
- B) Instancias de coordinación y vínculo ciudadano.....86

C) El Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Prevención del Delito.....	87
IV. Breve referencia a la Policía Judicial en materia de investigación y presupuestos para activar su función investigadora.....	88

CAPÍTULO TERCERO **Generalidades**

I. Clases de Policía.....	92
II Naturaleza jurídica de la Policía Preventiva y su estudio conceptual.....	96
A) Policía Preventiva.....	97
B) Conceptos relacionados	
1. Seguridad Pública.....	100
2. Seguridad Ciudadana.....	105
3. Seguridad Nacional.....	109
C) Prevención	
1. Concepto.....	113
2. Clases de prevención.....	114
3. Objeto de prevención.....	124
4. Medidas generales de prevención.....	127
D) Prevención criminal.....	131
E) Prevención victimal.....	134

CAPÍTULO CUARTO **Ética Policial, Derechos Humanos y Cumplimiento del Deber**

I. Formación Policial	
A) Capacitación y equipamiento.....	138
B) Ética policial.....	144
C) Incorruptibilidad.....	148
D) Legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.....	152

II. Los cuerpos policíacos como medio coercitivo y la exigibilidad del respeto a los derechos humanos.....	158
III. Violaciones frecuentes a los derechos humanos de los policías.....	162

CAPÍTULO QUINTO
El policía en la política criminológica

I. Concepto y objeto de estudio.....	168
II. Métodos de investigación criminológica.....	172
III. Factor criminógeno y dinámica delincencial.....	176
IV. Análisis de riesgo victimal.....	181
V. Política de prevención.....	189
PROPUESTA.....	207
CONCLUSIONES.....	216
BIBLIOGRAFÍA.....	221.

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es uno de los temas que mayor polémica ha originado y también el que muestra una enfatizada tendencia a ser politizado, sin embargo, denota la sensible preocupación de la sociedad, ante la insuficiente respuesta oficial para el cumplimiento de la "política criminal sexenal" de prevención, represión, control y exigibilidad al cumplimiento del orden jurídico.

El nuevo concepto de seguridad pública, como "una función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor, y en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública".¹

Por lo que es a mí entender más que evolución radical, el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de una política integral de seguridad pública y de vinculación real de quienes han sido actores en este campo.

Al mencionar el tema de la seguridad, surgen innumerables cuestionamientos, uno de los cuales ha fijado en mí, especial consideración: La policía. Es así como pese al escaso trato doctrinal que se le concede, afirmo que es ésta, en quien se deposita el papel relevante para la prevención del delito, ya que si bien constituye una parte de la misión preventiva estatal, "Es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no sólo con el crimen o con los delincuentes, sino también con el público en general",²

¹ Sandoval Ulloa, José J. "Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública" 2da ed. Ed. JM imp., México 2000, p. 41.

² Rico, José María, "Policía y sociedad democrática" Ed. Alianza, Madrid, España, 1983 p.12

De esta manera resulta fundamental la prevención, pues su eficacia incide en la labor de administración, procuración de justicia, penitenciaria y post-penitenciaria; factores integrantes de una efectiva seguridad pública.

En el desarrollo de esta investigación, se pretende establecer cómo es que la Policía Preventiva, jurídicamente abordada como ente administrativo, funciona no sólo bajo criterios de control social, sino también en el sistema penal en la búsqueda de una misión preventiva. Es por ello que bajo esta perspectiva, la policía se muestra limitada a cumplir una función vigilante, cuando por su naturaleza, principios, objetivos y fines, debe participar decisivamente en la prevención delincuencia.

Bajo esta línea, cabe entonces impulsar mediante un proceso de investigación, reflexión y análisis, la pertinencia de enfatizar en la policía preventiva, la facultad y necesidad de realizar todas aquellas investigaciones que conduzcan a conocer zonas de riesgo delincuencia, horas probables, circunstancias propicias para la comisión delictiva, tipos de comportamientos delictivos, factores criminógenos recurrentes y en general, aquellas situaciones que concurren ante la generación delictiva.

Sin dejar a un lado el aporte informativo práctico que constituye el que una policía conozca las situaciones antisociales a las que pudiese enfrentarse, los recursos humanos, operativos y tácticos con los que debe contar, el diseño de estrategias y operativos de prevención y disuasión, así como de detención en flagrancia.

Es vital conocer además cómo y de qué habremos de proteger a la sociedad. La potencialidad para convertirnos en víctimas y las circunstancias y situaciones de riesgo que habrán de ser identificadas mediante una investigación de los factores de potencia delictiva, para de esta manera aplicar la idónea

estrategia de prevención o en su caso, la racional represión para la salvaguarda de la paz y el orden público.

La escasa información criminal, más intuitiva que científica de la policía, no deja de ser preocupante ante el perfeccionamiento en la comisión de actos criminales, delincuentes cada vez mejor organizados y aún más, ex policías que se convierten en perfectos líderes delincuenciales, teniendo a su favor el conocimiento pleno de como trabaja un cuerpo policiaco, cuál es su dinámica, los puntos débiles y desprovistos de fuerza y solidez institucional.

Mientras que nuestros cuerpos policiacos además de su escasa capacitación, carecen de información basada en la investigación y análisis de los riesgos y propensión victimal, a la que se puede enfrentar él y la ciudadanía en la zona de patrullaje, trayendo consigo la ineficacia en sus acciones y en la ignorante forma para prevenir o ir al auxilio ciudadano.

En la búsqueda del conocimiento y mejor entendimiento del tema, comenzaremos con el capítulo primero a investigar los antecedentes de la policía, pretendiendo hilar la actual concepción que se tiene de la misma, su génesis y paulatina evolución, junto con la dinámica social con la que crece y se transforma. Sabedores del vasto marco histórico que representa relacionarla con países como Italia, Francia y España, acotaremos su estudio a conceptualizaciones y principios de actuación.

Por lo que respecta a la selección de países latinoamericanos como México y Chile, se enfatizará en la concepción social y jurídica que como institución representa, buscando no alejarnos del contexto geográfico, político-económico y cultural en el cual se desarrolla.

Durante el capítulo "Normatividad en materia de Seguridad Pública", se establecerá el marco de disposiciones jurídicas en materia policial y de seguridad

pública, atribuciones y limitaciones a la actuación policial. Estableceremos cuáles son los objetivos que se pretenden al instituir un Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones facultadas para intervenir en las políticas de seguridad para el país, la coordinación a la que alude y las reformas a la Constitución para dar base a una nueva Ley General Coordinadora.

Asimismo cuáles han sido sus fines, cómo los pretende cumplir, las atribuciones que en materia de prevención delincinencial le corresponden; no omitimos hacer mención que se trata de manera general, las atribuciones que constitucional y legalmente se confieren para que la policía judicial realice funciones de investigación a mando inmediato del Ministerio Público, una vez que se tiene conocimiento de probables ilícitos penales y existe denuncia o querrela.

Lo anterior a fin de razonar jurídicamente sobre la posibilidad y factibilidad de que la policía lleve a cabo investigaciones conducentes a detectar posibles focos de riesgo delincinencial y estar en posibilidad de cumplir con su misión preventiva, o bien una verdadera labor investigadora.

En el capítulo tercero "Generalidades", hablaremos de los diferentes entes a los que se ha denominado como policía, llevando a cabo una descripción de sus funciones y distinción conceptual, así como de las clasificaciones que se han formado atendiendo a diversos criterios, como materia, facultades o instancia generadora.

Ya que nuestro estudio toma como base la prevención, destinaremos un apartado sobre la naturaleza jurídica de la Policía Preventiva en México, a fin de entender el criterio de trato jurídico a que la misma obedece, los principios, objetivos y fines que persigue dicha instancia; pretendiendo guiar cualquier reflexión o análisis, con sumo cuidado en la trascendencia social y jurídica que conlleva esta institución, reconocida y acogida según se manifieste en toda forma de vida colectiva.

En las últimas décadas se han venido acuñando diversas denominaciones como seguridad pública y seguridad ciudadana, seguridad comunitaria, seguridad nacional, poder de policía y demás, mismas que en algunas ocasiones son utilizadas indistintamente, por lo que revisaremos definiciones, conceptos y connotaciones que el uso de éstas implican, sin pretender con ello emitir juicios de valor en torno a la correcta forma de expresión o consensos terminológicos, sino a efecto de delinear el marco de ideas que abarcan estas palabras.

Pese a lo difícil que resulta opinar sobre la prevención cuando cada vez es más fuerte el llamado "sentimiento de inseguridad ciudadana", que se percibe en nuestro país y aún más relacionarlo con una figura que lejos de ser baluarte del poder estatal (la policía), muestra una retrógrada evolución como "victimario social"; se abordarán aspectos básicos de política preventiva, pretendiendo comprender los alcances y numerosos caminos que aún nos faltan por explorar.

Siguiendo al maestro Rodríguez Manzanera, que habla de la teoría de la "prevención victimal"³ indagaremos sobre ambas tendencias criminológicas y victimológicas, la prevención de posibles criminales y la prevención de potenciales víctimas. Para lo cual requerimos distinguir la función investigadora antes de cualquier acto delictivo como meramente preventiva, a la función persecutoria que se activa una vez perpetrado el ilícito penal y de acuerdo a la facultad investigadora para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad penal de un sujeto.

Un capítulo que no podemos eludir es destinado a la Ética Policial, Derechos Humanos y Cumplimiento del Deber, al reconoce la exigencia social de profesionalización, capacitación, abatimiento de la corrupción e impunidad, contrastante con un clamor policial por la dignificación y respeto a los derechos humanos inherentes a su condición humana.

³ Dr. Rodríguez Manzanera, Luis, "La Seguridad Ciudadana en la Prevención del Delito", interesante conferencia plasmada en la Antología Jurídica 1992-1996, editada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, alentada por el CONEPOD

Así como el análisis de los medios con los que cuenta la población para su necesaria participación activamente en los esfuerzos institucionales, federales, estatales y municipales, para coordinarse y cumplimentar los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la búsqueda de su propia seguridad.

Finalmente, nuestro capítulo quinto, se avoca al estudio criminológico de la prevención en cuanto a las políticas públicas implementadas por el Estado, con especial referencia a la institución policial, incluyendo en este capítulo terminal una serie de propuestas prácticas para el fortalecimiento de la función policial y preventiva.

Es así como se espera realizar, no una crítica a un aspecto tan complejo y vulnerable como la seguridad pública, sino una aportación de investigación, que apoyada en el estudio y análisis que han llevado a cabo los maestros de la ciencia jurídica, aspire a cumplir pecando de presunción, más que a una inquietud, a la obligación que como ciudadana me exige la preocupación ante el temor ciudadano, cada vez más intenso en los habitantes.

CAPÍTULO PRIMERO

PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA POLICÍA

I. Origen y desarrollo histórico

A) FRANCIA

Indudable es la trascendencia histórico-jurídica que para nuestras instituciones representa Francia, por lo que realizar una breve semblanza sobre la naturaleza, organización y fines de la policía francesa, conlleva la comprensión de su dinámica institucional.

De esta manera, nos permitimos mostrar a ustedes los mínimos caracteres de identificación mundial de la policía en Francia, sin pretender con ello ahondar en su contexto histórico, económico o político.



REPÚBLICA FRANCESA

Población aproximada: 59,551,227 (2001)

Forma de gobierno: República

La Europa del poder absoluto, marcada principalmente entre los siglos XVI y XVIII, vislumbra un ejercicio de poder monárquico que configuraba “el monopolio de la coacción física legítima”, en palabras de Max Weber.

Pese a ello, con la revolución de 1789 y la Declaración de los Derechos Humanos en la Revolución Francesa, el poder toma otro giro, pretendiendo entonces evocar una “coacción física legítima” en aras de la defensa y respeto a los derechos del hombre y del ciudadano. Dicha legitimación la otorga ciertamente el compromiso de “*cumplir y hacer cumplir los derechos que nacieron al calor de la Revolución Francesa*”.

De ahí que encontremos una justificación un tanto "democrática" a la existencia de una policía vigilante en la salvaguarda de nuestros derechos humanos, físicos, patrimoniales y de un orden público, establecido para la convivencia en paz de los ciudadanos. Comenzamos a identificar un poder de autoridad que tendrá por finalidad restringir libertades individuales, como menciona Rosseau en su Contrato Social, cedemos parte de nuestra propia libertad individual guiada por una voluntad colectiva del bien común.

Es entonces cuando la policía como autoridad del Estado define su existencia en la *prestación de un servicio público*, dejando a un lado el monopolio de la coacción física a cargo de los monarcas o de los señores feudales, a quienes servía para el mantenimiento del poder existente. Ante la decadencia de la monarquía, con Luis XV y Luis XVI y con el advenimiento de los principios de la democracia, la policía transita: De un servir a la imposición y mantenimiento de una forma política, al servicio público de utilidad en el mantenimiento, conservación y deseo común de hacer posible la vida en sociedad.

En el devenir histórico en Europa y Norteamérica, generalmente se reconocen dos tipos de modelos policiales: a grandes rasgos, el primero de ellos se distingue por su desprendimiento a partir de quien detenta el poder (monarquismo-absolutismo) y el segundo nacido de la sociedad (democracia).

Por otra parte, el derecho administrativo francés, reconoce que "el poder de policía constituye otro aspecto de la teoría de la decisión ejecutiva: Consiste en la posibilidad de limitar la libre acción de los particulares por decisiones que tienen su fin en asegurar el orden público".⁴ Es así como se ubica la figura del policía dentro del derecho administrativo; pero según sus épocas y sus autores, ya sea como un medio de coaccionar y asegurar el poder de quien lo ostenta o bien como resultado de la suma de voluntades.

⁴ Prosper Weil, Derecho Administrativo, traduc. Rodríguez Zúñiga, p. 57

El Código del 3er. Brumario del año IV recogido por el Código de Instrucción de 1808 en Francia, define: "La policía es instituida para el mantenimiento del orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual. Se divide en policía administrativa y policía judicial. La policía administrativa tiene por objeto el mantenimiento del orden público en cada lugar. Tiene principalmente a prevenir los delitos. La Policía Judicial investiga los delitos cuya comisión la policía administrativa no ha podido impedir..."⁵

Se distinguen dos principales tipos de policía una administrativa y otra Judicial, aunque ambas jerarquizadas a una Policía Nacional Francesa dependiente del Ministerio del Interior.

La doctrina francesa habla de la policía según su funcionalidad, refiriendo a "la tesis *judicialista*, considera que la Policía Judicial debe ser una policía investigadora del delito, desligada de la policía institución, es decir, de la policía de seguridad y dependiente de la justicia, como órgano auxiliar y ejecutivo de la misma en un criterio eminentemente racionalista, donde no se tiene en cuenta ningún dato de la realidad."⁶

Dicha doctrina concibe a la Policía Judicial francesa, como un ente destinado a la investigación del delito y del delincuente, desconociendo una relación con la policía de seguridad o la policía preventiva, ya que ésta se avoca esencialmente a la vigilancia y patrullaje de la comunidad; su labor es jurídica represiva, técnica y procesal.

Existe también una tendencia doctrinal, empujada por una realidad marcada por una concepción normativo-preventivo-criminológica; que como iremos detallando en el desarrollo de esta investigación, impulsa una policía investigadora

⁵ Benoit Francis Paul, El Derecho Administrativo Francés, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, España, 1977.

⁶ Pérez Alaín, en Prudentia Iuris No. 50, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Argentina. 1999 p. 42

preventiva-situacional. A reserva de ser detallado en posteriores capítulos, dicha concepción doctrinal francesa integra prevención, facultades y limitaciones, investigación a grupos organizados, potenciales víctimas, delincuentes y zonas propicias de comisión delictiva, así como las demás constantes en la génesis del delito.

Por lo que respecta a la tesis del dualismo funcional, interrelaciona de manera directa la función Judicial de investigación del delito y la Preventiva o de seguridad, ya que como dice Alain Pérez: "Realmente resulta dificultoso a las puertas del siglo XXI, concebir la investigación criminal como una labor jurídica, patrimonio de fiscales, que para ella se auxilien con una Policía Judicial, y que se afirme es una actividad administrativa, pero como fase primaria de la administración de justicia, que se pone en movimiento cuando aparezca un hecho delictuoso, *esto con excusión de toda labor de prevención*".⁷

Dicha Policía Preventiva conserva sus antecedentes en la llamada gendarmería por localidad, misma que se dedica a la vigilancia constante por regiones. Considerada por muchos como "la madre de la policía", encuentra sus vestigios en el Código Brumario, como gendarmerías de la Prefectura de París en 1800; hoy en día localizamos en Francia una Policía Judicial y una Policía Preventiva, que aún centralizadas en dirección conservan la diferenciación de sus funciones y ambas jerarquizadas a la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior.

No omito mencionar el trabajo emprendido por el político Clemenceau, quien con apoyo de policías franceses, lo ha llamado "brigadas móviles", su implementación se debe al auge que tomó la delincuencia en Francia a principios del siglo XX.

⁷ Pérez Alain, *Op. cit.* p. 45

“Estas unidades especializadas en las investigaciones, compuestas por oficiales y comisarios capacitados, fueron equipadas de materiales adecuados para la época... y más tarde tomaron el nombre de Servicio Regional de Policía”.⁸

Dichas unidades ejecutan el mayor tipo de investigaciones y sólo se acude a la Policía Judicial cuando el caso por su importancia o complejidad lo amerita. Pero las investigaciones normalmente son llevadas a cabo por este tipo de policías dentro de la competencia regional que les incumbe y en estrecha relación con la gendarmería o Policía Preventiva en ciudades de menos de 15,000 habitantes, es así como un mismo policía trabaja continuamente en un sistema de dualidad, Policía Administrativo y Policía Judicial.

La tendencia es no reducir las actuaciones de la policía como meramente de vigilancia, sino la integración o apoyo con otras fuerzas; es conveniente reconocer que conducir eficazmente una investigación científica, conlleva el análisis de los primeros momentos en la comisión del delito, mismos a los que concurre a primera instancia la Policía Preventiva, en comisiones in flagrancia.

Al parecer, recientemente se acogen con éxito, como un medio útil de mediación con la gente, las “brigadas ecuestres” al este de París, logrando reducir los índices de delincuencia.

⁸ *Ibidem* p. 33

B) ITALIA



REPÚBLICA DE ITALIA

Población aproximada: 57,679,825 (2001)

Forma de gobierno: República

Históricamente conviene abordar brevemente los principales lineamientos en *la Roma Antigua* sobre el poder de coacción público, ya que considerado el pilar de muchas de nuestras instituciones jurídicas, el derecho romano constituye pieza fundamental para el entendimiento evolutivo de nuestro orden jurídico.

Diferentes ideologías a lo largo de la historia han dado lugar a justificar un poder rector de nuestras conductas, si hablamos teológicamente podemos recordar, como claro ejemplo de la filosofía escolástica a Santo Tomás de Aquino, quien en el siglo XVII con su *Summa Theologiae* refiere la sujeción del hombre a la ley eterna, natural, humana y divina y que si bien, el hombre encontraba su existencia en la semejanza a Dios, debía guiar su conducta para la convivencia armónica y bien común con sus semejantes, según dichas leyes.

Desde la *gens* Romana, se imponía la obligación de auxilio y defensa recíprocos y aunque había un orden imperial que cumplir, la sujeción no era sólo hacia una ley "humana" sino también hacia una ley "natural y divina" que constreñía a respetar y hacer respetar, sus dioses, tradiciones, costumbres, valores, jerarcas y a su *rex*; un deber integrado que los concebía dignos de pertenecer a una *gens* determinada.

Era el *rex*, quien tenía la obligación de “custodiar los templos; ejecutar los ritos propiciatorios de las divinidades de la ciudad; conciliar y decidir en las controversias que surgiesen entre los jefes de las familias. Cuando la comunidad era amenazada por un peligro grave exterior, el rey era puesto al frente de todo el *populus*. Es además magistrado judicial, tanto en lo civil como en lo criminal”.⁹

Al caer la monarquía y sustituir la figura del *rex*, por los cónsules, se concedió a éstos el *poder coercitio*, es decir, el poder de mando policiaco. Es durante la República cuando el poder consular se refleja militarmente tanto para una seguridad interior basada en el interés común, como para una seguridad exterior que se fundaba en la “*cohesión social*” de defensa y conquista a toda intrusión extranjera.

Aunque la idea de una policía como garante del bien común no fue plenamente contemplada en las antiguas civilizaciones, sí encontramos algunas leyes relativas como: “La Ley Lucarina, al parecer de principios del siglo II AC. En materia de policías, Ley Iulia Municipalia, del año 45 AC. Robada por Julio César para reglamentar la policía, Ley Municipales Tarentina con fecha posterior al 90 AC y anteriormente al 62 AC.”, la que reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras”.¹⁰

Roma es reconocida por su vasto poder de invasión militar y cultural, con un ejército organizado y operado bajo una corriente estrategia de conquista y poder, que extendió su imperio, custodiando la seguridad de su propio territorio y la de los conquistados.

Señalados algunos aspectos del tema en la antigua Roma, enfocaremos nuestro estudio a la perspectiva policial en la **República de Italia**.

⁹ Ventura Silva, Sabino, Derecho Romano 18 ed., Editorial Porrúa, México, 2002 p. 8

¹⁰ Iglesias Juan, Derecho Romano, historia e instituciones 11 ed, Editorial Ariel, Barcelona, 1992 p 25

Al igual que los modelos policiales que anteriormente señalamos, la doctrina italiana concibe el poder de policía en criterio amplio y el poder de policía en criterio restringido; así es como principalmente los franceses e italianos restringen el objeto de la policía a la seguridad, salubridad y moralidad pública, a diferencia de la doctrina norteamericana que agrega la regulación en su vida económica.

Interesante es conocer las diferentes vertientes por las que se va adentrando la figura policial en el orden normativo y cómo es que cobra antecedente en órdenes jurídicos de otros Estados, éste es caso es el mantenimiento de la salubridad pública, relacionada con nuestro tema al ser reconocida la concepción de *Policía*, con la labor médica de Italia.

La promoción sobre el término de policía médica, se debe al desarrollo e investigación ejercida por Johann Peter Frank y Franz Anton Main. "La influencia de Frank es evidente en todas partes, tanto en Italia como en Alemania, el término policía médica continuó usándose durante todo el siglo XIX. En fecha tardía como 1890, Giuseppe Ziino dio a conocer un manual de policía médica para el uso de los funcionarios de salud y para administradores. Para esta época, la policía médica se definía como la que se ocupa de la aplicación práctica del conocimiento obtenido experimentalmente o de cualquier otra manera por la ciencia de la higiene".¹¹

La policía médica empieza a tomar acento con la preocupación del Estado, en vigilar las conductas insalubres que pusiesen en riesgo a la población italiana. Por su parte, los científicos italianos publican sus libros sobre policía médica, lo que ejerce presión en el Estado para adoptar medidas en control de higiene y sanidad (César Beccaria, tratadista en materia criminal, lo hace dentro de su obra *Elementi di Economia Publica*); lo que se pretende es prevenir y contra-atacar la

¹¹ Ziino Giuseppe, en: *Policía Nacional Investigadora del Delito*, de Martínez Gamelo, Jesús, Editorial Porrúa, México, 1999 p. 221

mortalidad derivada de condiciones epidémicas, así como de enfermedades contagiosas y mortales.

Las reminiscencias en el concepto, nos conducen a especificar la organización funcional de la Policía del Estado Italiano, dividida tradicionalmente en Policía de Seguridad y Policía Judicial, dependientes éstas del Ministerio del Interior y teniendo como nota característica que el Ministerio Público forma parte del poder Judicial.

Del libro de Samuel González Ruiz, et al, "*Seguridad Pública en México*", retomamos: "En Italia la policía de Estado depende administrativamente del Ministerio del Interior, el Cuerpo de Carabineros (l' Arma dei Carabinieri) depende del Ministerio de Defensa y la Guardia de Finanzas, del Ministerio de Finanzas. Sin embargo, el Ministerio del Interior guía y coordina todas las acciones relativas a la seguridad y el orden, a través de un Cuerpo Nacional de Seguridad, en el que participa el Secretario de Estado del Interior, el Jefe de la Policía Nacional, el comandante general de los Carabineros y el comandante general de la guardia de Finanzas".¹²

Es así como Italia es uno de los países que mayormente ha fomentado la profesionalización policial, para ascender a cada uno de los grados que contempla la jerarquía de policía hay que satisfacer cada peldaño de formación. Estas exigencias de formación, convierten a Italia en pionera de una policía especializada, científica y eficaz, en la lucha contra el crimen.

Recordemos entonces, a Salvador Ottolengui, quien reúne los programas de especialización policial de la escuela francesa (1902), para su aplicación a las academias italianas; integra los avances de estudios somáticos, los criterios de sus teorías antropológicas, psicológicas y biológicas. La era de la policía con

¹² González Ruiz, Samuel *et al.* *Seguridad Pública en México*, problemas, perspectivas y propuestas; Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1994. p. 141.

facultades "síquicas", intuitivas o de mera observación, cambia por la puesta a disposición de las autoridades de policía, de los avances de la ciencia y la especialización criminalística.

Concluimos el análisis de este apartado, citando las palabras del maestro Raúl Carrancá y Trujillo, quien en su obra "Principios de Sociología Criminal y de Derecho Penal especifica las materias de enseñanza, aplicadas a la Policía Preventiva y a la Judicial: "Sus enseñanzas comprenden materias técnicas, psicología aplicada a la Policía Preventiva y a la Judicial, técnica criminal, antropológica, criminal, medicina legal y materias jurídicas, policía administrativa, derecho y procedimientos penales." ¹³

La seguridad pública debe poner en marcha cualquier avance científico en busca de las mejores acciones de prevención, persecución del delito, impartición de justicia, en tratamientos de rehabilitación o reinserción social.

Sin embargo, pese a los múltiples esfuerzos por abatir las conductas delictivas que menoscaban la integridad de los ciudadanos, Italia fue considerada esencia de la mafia, "*la Cosa Nostra*".

Su táctica policial no ha logrado la seguridad pública propuesta, sin embargo, los trabajos se refuerzan constantando un sin número de hechos y muertes, tanto de la República Parlamentaria Italiana, como de la mafia; ejemplo de estos esfuerzos son los emprendidos por el alcalde Leoluca Orlando, en Palermo, quien con su cultura de legalidad ha dado fuerte lucha contra la mafia siciliana.

¹³ Carrancá y Trujillo, Raúl, Principios de Sociología Criminal y de Derecho Penal Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales; México, 1955 p 66

C) ESPAÑA



REINO DE ESPAÑA

Población aproximada: 40,037,995 (2001)

Forma de gobierno: Monarquía Parlamentaria

Su Cuerpo Nacional de Policía, del que es responsable el Ministerio del Interior, tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como garantizar su seguridad; cuenta también con una Guardia Civil, dependiente internamente del Ministerio de Defensa, pero en cuanto a servicio, del Ministerio del Interior.

La Policía Nacional de España irrumpe la ancestral independencia funcional que regía a los cuerpos de policía, en judicial y de seguridad, cohesionando la encomienda de dichas instituciones, ya que cuando actúan en razón de Policía Judicial responden directamente ante el Poder Judicial y al Ministerio Fiscal.

La transición democrática en España, ha dado lugar a una serie de sucesos que han venido modificando los fines de policía, desde su utilización como instrumento de salvaguarda para el poder imperante, hasta el inicio de la revolución de las leyes españolas de policía:

“La ley del 27 de febrero de 1908 inició la gran reforma de la Policía Española, que fue perfeccionándose con otras disposiciones como el Real Decreto del 27 de noviembre de 1912, la ley del 30 de diciembre del mismo año, el Real

Decreto del 14 de junio de 1921, se dividió la policía gubernativa en tres grandes ramas: De Seguridad, de Vigilancia y de Servicios Especiales...”¹⁴

Cabe señalar que los tratadistas españoles ubican el llamado “poder de policía” en la rama administrativa, sin dejar de invocar en dicha acepción, el poder del Estado para imponer el seguimiento a los mandatos de convivencia social, así como el respeto a los derechos individuales y ciudadanos.

Es precisamente sobre el respeto a los derechos ciudadanos y vigía del cumplimiento al Estado de Derecho, de lo que versa la llamada Seguridad Ciudadana, de la que hablaremos en capítulos posteriores, misma noción adoptada en América Latina y con notable influencia en las modernas ideas de participación policía-ciudadano.

Diego López Garrido, autor de la obra “El aparato policial en España”, señala que la evolución derivada del cambio de régimen en España, ha traído como consecuencia la transformación progresista de la función policial española, pretendiendo comprender: “El acercamiento con la sociedad y desmilitarización, superación de la rígida separación entre cuerpos fuente de ineficacia y disfuncionalidad, descentralización, enseñanza y formación democrática, derecho de sindicalización, homogeneización territorial del reclutamiento y plena profesionalización”¹⁵.

Con este proceso evolutivo se han podido determinar en la policía española diversas fases: Con la Guardia Civil, que data de 1844 y de origen eminentemente militar se desarrolla un sistema policial militarizado, unificándose con la Ley del 15 de marzo de 1940 la Inspección General de Carabineros; pero derivado del régimen en España, con el franquismo en los 50's, se pretende desasociar la

¹⁴ Salazar Culi, Francisco de P. Derecho de Policía, Salvador Editores, España, 1942 p. 42

¹⁵ López Garrido, Diego, El aparato policial en España, cfr. En: La Seguridad Pública en México, de González Ruiz Samuel. *Op. cit.* p128.

institución policial del poder militar. La policía renueva su **profesionalización**, implementa acciones de acercamiento con la ciudadanía, garantizando así una seguridad interior, más que una defensa exterior y de invasión.

Una segunda fase, siguiendo la teoría de **función policial** de Antonio García- Pablos de Molina, nos habla sobre la determinación del rol policial, sus funciones, atribuciones, facultades discrecionales. Dicho paso evolutivo se concentra en la discusión de la legitimación del poder de policía y la correspondiente responsabilidad del Estado y del monarca por impedir el ejercicio abusivo del poder, las prácticas de corrupción y la violación a los derechos humanos.

Nuestra tercera etapa, se relaciona más que con la legitimidad del poder, con su utilización efectiva, es decir, con la **efectividad policial**. Los tratadistas españoles comienzan a cuestionar la certidumbre en la necesidad de una institución dotada y autorizada para actuar incluso coactivamente, en la imposición de la tranquilidad en las calles y entre ciudadanos.

Al continuar el proceso, nace la preocupación porque las autoridades se acerquen al ciudadano, los vínculos **policía-ciudadano** atraen la atención de los estudiosos en el tema de la seguridad, exigiendo entonces la participación activa y de cuestionamientos, que habrá de realizar la sociedad. Éste es realmente un esfuerzo, si tomamos en consideración el origen militarizado y de imposición en el que nace el sistema policial en España, sin embargo, aspira a proyectar la imagen de una policía al servicio de la comunidad y de los intereses colectivos.

El Cuerpo Nacional de Policía Española traza su directriz de acuerdo a los mandatos de su Constitución, la protección de los derechos y de la *“seguridad ciudadana.”* Su estructura se da para todo el reino de España y se establece mediante “la Real Cédula de 1842, en la que el Rey Fernando VII manda guardar el real decreto comprensivo de las reglas que han de observarse en el

establecimiento de la Superintendencia General de la Policía y del Reino".¹⁶ De esta manera, la Policía Nacional tiene jurisdicción en todo el territorio español, distribuida geográfica y funcionalmente y siendo responsable directamente, como ya lo hemos señalado, ante la Secretaría de Estado del Interior.

La policía en España ha de cubrir una serie de requisitos de formación, para llevar a cabo su profesionalización constante, con tres centros de formación, en el Centro de la Ciudad de Ávila, los que permiten formar los aspirantes al Cuerpo Nacional de Policía.

Hay aspectos imprescindibles en la enseñanza policial de este sistema, como lo son: la formación, actualización permanente y especialización, así como presentar los requerimientos de antigüedad, currículo profesional meritorio al cargo por ocupar, perfil de currículo académico y cultural; así como las pruebas operativas, funcionales y de efectividad que habrán de ser sujetas a un examen de oposición. Estos factores obligan a una policía ser regida por el respeto a la disciplina y a los preceptos de capacitación.

España centralizó la función policial, donde no sólo hay persecución del delito, investigación del criminal y posibles conductas ilícitas, sino también prevención y patrullaje de seguridad. Sobre la eficacia de esta centralización en las funciones de policía, no hay aún una certidumbre que nos hable de la erradicación del delito, mas sí de su razonable control, lo que queda aún por analizar y discutir, es la inserción de México o no, en esta corriente centralizadora y unificadora de los cuerpos de policía en un estado.

¹⁶ Salazar Culi, Francisco de P. *Op. cit.* p 23



D) ALEMANIA



REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Población aproximada: 83.029,536 (2001
estimado)

Forma de gobierno: República Federal.

Durante la Edad Media, Alemania mostró la coacción monopolizada y definida para la conservación del poder. Sin embargo, es con el advenimiento del Renacimiento, cuando se introduce la palabra “*policía*” de origen francés, como el buen estado de la cosa común (*guter stand des gemeinwesens*).

En Francia y Alemania se forjó la cultura de la llamada “*Policía Médica*”, misma que dió impulso como ya lo ha señalado Martínez Garnelo, a la estrategia *preventiva social*, que en este caso se enfocaba a la vigilancia médica sobre la prevención y no proliferación de pestes y enfermedades contagiosas que pudieran causar un daño a la comunidad.

Para los datos estructurales de esta policía, retomamos citas de la obra de González Ruiz, la cual muestra una Alemania Federal donde su competencia se circunscribe a cada estado, “cada estado tiene una sola corporación y es competente para regular lo relativo a las policías Preventiva y de Investigaciones Criminales. Si bien existe un proyecto modelo de Ley Unitaria de Policía, aprobado por la conferencia de Ministros del Interior el 11 de julio de 1976, no todos los estados han adoptado íntegramente el modelo.

La policía de cada estado federado depende de su respectivo Ministro del Interior, quien es el jefe máximo del cuerpo policial. Este país cuenta con una fuerza de 169,000 policías, más 24,000 policías de investigaciones criminales, lo que hace un total de 193,000 oficiales de una fuerza de 201,000 policías autorizados".¹⁷

Una de las premisas de la filosofía del derecho era determinar el poder de coacción de la policía, ya que vista como característica insoslayable del Estado, se erigía con la finalidad de fortalecer el orden interno, llamada entonces Policía de Seguridad (*sicherheitspolizei*). Por otra parte, coexistía en Alemania la policía de prosperidad o *wohlfahrtspolizei*, encaminada a realizar las actividades públicas de bienestar, entendidas como todo aquello con lo que el Estado acrecentara el bienestar del ciudadano, ya sean medidas de salubridad o a grupos minoritarios, esta policía carecía de poder de coacción y podríamos decir que sólo fue llamada "policía" para enfatizar su autoridad como actividad estatal en la utopía de hacer *felices a los habitantes*.

En la época moderna, se define a la policía como "la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan ocasionar".¹⁸

Diversas definiciones se han dado sobre la policía y el mencionado poder de policía, la determinación de los límites a su coacción, a la agrupación de la orden, el mandato, la prohibición, el permiso y de todas aquellas formas que bajo la designación de poder de autoridad indiquen una obligación o sumisión al Estado. De ahí que pensadores como Kant argumenten sobre su imprescindibilidad como un poder jerárquico superior, descartando que lo que rige

¹⁷ González Ruiz, Samuel, *et al. Seguridad Pública en México Op. Cit.* p. 118,119

¹⁸ Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán* T II Parte Especial Poder de Policía y Poder Tributario Traducción Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin, Ed. De Palma, Argentina, 1950.

las relaciones entre los ciudadanos y su gobierno sea aquel deber innato de los súbditos en aras del buen orden.

Hacemos la distinción entre policía y poder de policía, debido a que no connotan lo mismo estas expresiones, ya que por un lado la policía es la forma manifiesta del Estado para garantizar su orden interno, haciéndose valer a este fin del poder de policía para su acción. Otra de las diferencias que se marcan en el derecho alemán, como ya lo hemos visto en otros órdenes jurídicos, se refiere a las facultades de actuación de la policía en judicial y preventiva. Policía Judicial encargada del trabajo relativo a la justicia criminal y Policía Preventiva como su nombre lo indica, a impedir que el delito se produzca, ya que una vez cometido actúa en dualidad asegurando la represión del culpable (sanciones administrativas), por lo que hay quienes coincidimos en que una policía represora es una ineficiente policía.

Finalmente, habremos de discutir lo concerniente a la determinación de los límites al poder de policía del que está facultada, ya que emite órdenes de carácter discrecional, que si bien habrán de ceñirse a la normatividad constitucional y administrativa, cuentan con una fuerza jurídica que legitima la coacción para exigir su debido cumplimiento.

Prevista la policía en la esfera del derecho administrativo, como acto del poder público, la rigen principios de derecho que obligan a sus mandatos a cubrir todas aquellas condiciones que la ley exige para que produzcan efectos al exterior, sin embargo si la ley no contempla condiciones de validez, el acto de autoridad que emite implica la prueba y certificación en su autenticidad.

Un medidor del uso legítimo de la coacción por parte de la policía, es llamado en este ámbito jurídico *el derecho de suprema necesidad en materia de policía*, donde según el daño que se pretende evitar y la mayor o menor afectación al orden público, se justifica la coacción desplegada ya sea en la esfera

jurídica de un individuo o de toda una población, siempre y cuando el peligro a evadir sea públicamente superior.

E) ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Población aproximada: 97.483,412

Forma de gobierno: República

El antiguo Derecho Romano representa para nuestras instituciones origen y experiencia, es por ello que un estudio sobre la policía como ente de coacción en un Estado, conlleva cultura, manifestaciones políticas, dioses, tradiciones del orden jurídico que regía al pueblo romano y extranjeros, un “ius gentium et ius civile”.

“La gens romana se caracterizaba por los siguientes derechos, privilegios y obligaciones:...6. Obligaciones recíprocas de auxilio, defensa y reparación de daños”.¹⁹

Podemos entender el no establecimiento riguroso de una policía para el cuidado y vigilancia interna en la gens, toda vez que la fortaleza de su poder estaba dedicado a la defensa y extensión de su dominio. Internamente quien pertenecía a la gens tenía el deber de respetar y defender su orden interno entendido como un todo.

¹⁹ Ventura Silva, Sabino, Derecho Romano Ed. Porrúa, 18 ed., México, 2002 p.5

Martínez Garnelo refiere un orden que presume la existencia policiaca en Roma: "Ley Lucariana, ley dada o reglamento al parecer de principios de siglo II A.C. sobre materia de policía, Ley Iulia Municipalia (año 45 AC.) por Julio César, para reglamentar la policía de la ciudad romana; Lex Municipales Tarentina, dictada por la ciudad de Tarento en fecha posterior al año 90 AC. y anteriormente al 62 AC. hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento en 1984 que reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras".²⁰

Es así como los *grandes estrategias de seguridad* no sólo afianzaron su defensa al exterior, sino la guarda del orden al interior. Al conquistar Grecia, Roma ganó una serie de instituciones políticas, jurídicas y culturales que enriquecieron a los romanos, sin omitir la ya tan característica dureza de las penas aplicadas a aquellos que profanaban su "ius".

Reconocida la trascendencia jurídica histórica que para nuestras instituciones tiene el Derecho Romano, esbozaremos algunas circunstancias de la policía en México.

Es de conocer ya el respeto de los aztecas a su estructura jerarquizada, las penas severas, entre las que se contemplaba la pena de muerte, azotes y mutilaciones. Ante un rígido orden interno, los aztecas obedecían sus mandatos y autoridades.

"Los órganos de control social fueron: El Tlatoani y sus funcionarios de gobierno, guerreros y militares, recaudadores, embajadores, jueces o tribunales, ejecutores de sentencia y vigilantes o policías".²¹

²⁰ Martínez Garnelo, Jesús, Policía Nacional Investigadora del Delito, Ed. Porrúa, México 1999 p.7

²¹ Toro, Alfonso, "Compendio de historia de México" en Martínez Garnelo, Policía Nacional Investigadora del Delito, *Op cit.* p 16.

Distinguían a sus vigilantes mediante un brazalete, ellos se dedicaban al cuidado del orden entre los comerciantes, el tránsito en los canales y en general, que transcurriera una convivencia sana de los aztecas.

Al igual que los romanos, contaban con un sistema ejemplar de sanciones a los que *osaran* contravenir los mandamientos de sus dioses, sus tradiciones y a sus autoridades, logrando su cumplimiento gracias al estrecho sentimiento de pertenencia que cada uno arraigaba.

En el régimen azteca, "la función preventiva la desempeñaban los Comtecpampiquex, quienes cuidaban el orden y vigilancia en todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales,... la función persecutoria la llevaban a cabo los individuos llamados topillo, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva".²²

Es así como hasta la época de la Colonia cuando se apunta hacia el término policía, en el aspecto reglamentario y característico que conlleva. Surge bajo un origen administrativo, más que sancionador o persecutor, para reordenar una sociedad en génesis política y también religiosa, ya que se instituyen autoridades encargadas de la evangelización cristiana.

De esta obligatoria fe deriva la persecución a herejes, llevándola a cabo los llamados alguaciles (1546), sin embargo, los problemas van creciendo junto con su ciudad, lo que lleva a instituir durante el gobierno del virrey Manuel Antonio de Flores, 1787, el inicio realmente de la vigilancia policial que habría de convertirse en Policía preventiva.

²² Martínez Gamelo, *Op. cit* p 25

No podemos omitir en 1722 la creación de la Acordada, semejante al que existía en España que como Tribunal, perseguía, juzgaba y ejecutaba-requisa del procedimiento penal en México (justicia expedita). Y es a partir de 1814 cuando podemos hablar de disposiciones formales que van dando auge, tanto a nuestra legislación como a las que llegarían entonces a constituir instituciones en nuestro derecho.

Aún sin vigencia, con el Decreto de Apatzingán se determinan una serie de principios y valores de justicia y orden. En 1824, con la Constitución Federalista, se habla a mayor trascendencia de la palabra "Bando de Policía", aquí tenemos la descentralización para la conservación del orden público en los municipios.

En 1837, con pretendidas insurrecciones federalistas, se muestra realmente una policía afrancesada, dejando a un lado a los alguaciles y dando paso a los celadores y a los llamados faroleros, resguardando el buen orden en la ciudad.

En la investigación histórica que realiza Martínez Garnelo en su obra "Policía Nacional Investigadora del Delito", un apartado lo denomina *De bandido a policía y de policía a bandido*, en éste detalla aspectos de la policía durante el gobierno de Juárez; malhechores que al final de cuentas terminan por encargarse del cuidado de la ciudad. La Constitución de 1857 autoriza sólo a imponer sanciones correctivas, en su función de policía administrativa.

Hoy, en nuestros tiempos, se nos revela no sólo una policía corrupta, sino una policía adiestrada por ex policías en activo, quienes conocen el *lado flaco* de su corporación.

"Con el Porfiriato surgen órganos más que vigilantes, represivos, como el terror rural de la policía y las guardias blancas. Debido al abuso de poder se animó a que los constituyentes de 1916-1917 limitaran sus facultades, ya que con motivo

de las infracciones o faltas de policía, podían decretar detenciones abusivas convirtiéndose en una verdadera imposición de penas”.²³

Es decir, se ordena que el Ministerio Público, con la Policía Judicial a su disposición, evitara que los presidentes municipales y la policía común ejercieran la posibilidad que hasta ese momento se había tenido, para aprehender a cuantas personas juzgaba sospechosas a su arbitrio.

Como es bien sabido, al no aprender de nuestra historia, nos condenamos a cometer los mismos errores; una lección histórica lo constituyen la falta de conciencia de lucha, identificación de ideales y trato digno del que careció el ejército porfirista, que aunque disciplinado y poderoso, ya en miras de descomposición, sin cohesión interna y con una tropa cansada de los malos tratos y explotaciones de su gente, lo llevó a fallidas batallas.

Con Madero como caudillo y el Plan de San Luis de bandera, los antirreeleccionistas buscaron el desconocimiento y el fin de la dictadura, la seguridad pública de esta sociedad angustiada y en transición quedó en manos del Ejército, luchando por su propia paz y seguridad interna.

En el libro “Seguridad Pública en México”, se dice que: “Entiendo la seguridad pública moderna, la seguridad de los gobernados, no la de los gobernantes”.²⁴ Pese a la poca referencia constitucional normando la seguridad pública, ciudadana o nacional, el clamor ha sido y seguirá siendo la exigencia para garantizar una convivencia armónica.

La reprochabilidad ante el delito como juicio de la sociedad, se acentúa ante la ineficacia de los cuerpos y autoridades encargados ya no sólo de nuestra seguridad, sino de todo un orden gubernamental que desencadena factores delictivos como el desempleo, la falta de acceso a la salud, educación, vivienda y

²³ González Oropeza, Manuel, Policía y Constitución, p158

²⁴ Yañez, Samuel, Seguridad Pública en México, *Op. cit.* p 35

demás garantías que ante la falta de medios para su exigibilidad cada vez siguen estrechando la garantía de libertad.

F) ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA



En este apartado, abordaremos de manera general, ciertos modelos policiales en América Latina, con sus prácticas preventivas del delito y si bien las circunstancias sociales, geográficas y políticas son distintas, la referencia en propuestas nos indicará las tendencias en materia de policía y de prevención criminal.

Colombia es uno de los países latinoamericanos en los que más ha azotado la ola delincencial y el narcotráfico, así como de los más violentos a nivel mundial (México está por debajo) según las cifras estadísticas "...la criminalidad contra el patrimonio económico (que parece, además, ser la de más alto índice de criminalidad oculta), constituye casi la mitad de la criminalidad registrada y que frente a los niveles de violencia que vivimos (indudablemente vinculados a injusticias estructurales) los delitos contra la vida y la integridad personal (fundamentalmente homicidios y lesiones personales) constituyen más del 41% del total de los delitos registrados por las estadísticas oficiales".²⁵

²⁵ Restrepo Montalvo, Jorge, *Criminología (un enfoque humanístico)* 2da, edición, Ed. Themis, Colombia, 1995 p27

Colombia se presenta como una de las sociedades más violentas, cuenta con una Policía Nacional centralizada, unificada y de corte militar, aun cuando a razón de una democracia integró un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, y como los estados modernos presidencialistas, el Presidente o Jefe Supremo de la Nación, lo es también de sus fuerzas armadas.

Mediante dicho Consejo, se pretende incorporar a la población en las tareas de seguridad ciudadana; las bandas juveniles y grupos de líderes estudiantiles han sido llamados a conformar organizaciones de servicios comunitarios.

Aquí en Latinoamérica, donde los "maras" se apoderan de la tranquilidad ciudadana, se pone en marcha un programa de policía de proximidad o policía comunitario, con rondines a pie o en bicicleta, invitación para que la población se integre; vínculo un policía-un ciudadano y demás medidas de integración social con las autoridades encargadas de la seguridad.

Como veremos en capítulos posteriores, existe una diferenciación en expresarnos por seguridad ciudadana, seguridad de los habitantes o seguridad pública, sin embargo, se han utilizado indistintamente.

Seguridad ciudadana, empleada principalmente en Centroamérica y en donde su connotación alude a un marco de conflictos políticos y sociales, erróneamente vistos hacia la seguridad nacional, que a la seguridad interna; así como al aumento desmedido del crimen.

En **Argentina** la tendencia hoy en día es hacia una política integral de prevención, donde las estrategias y líneas de acción involucren el área social, económica y de salud. En el "Proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia", elaborado en Buenos Aires, en septiembre de 1999, por la reunión del grupo de expertos del X Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito (Viena, abril del 2000), destaca que

“las líneas de acción de la delincuencia en el ámbito nacional, regional y local, deberán, además, atacar el problema de la delincuencia en sus raíces”.²⁶

Desde diciembre de 1996, la ciudad de Buenos Aires lanzó un plan de acción integral, buscando transformar el sistema procesal penal (juicios rápidos, sistema acusatorio, oralidad, instrucción fiscal, aumento de organismos judiciales, etc), en el perfeccionamiento y capacidad de agentes. “En 1998, Buenos Aires vive una reforma policial, que comprende la descentralización, la división de funciones (seguridad, investigación, policía vial), complementado con programas de prevención con participación comunitaria (foros vecinales de seguridad, defensores de la seguridad y programas de respuesta múltiples, para atender la satisfacción de necesidades en el ámbito local”.²⁷

Una figura policial denominada “Defensores de la seguridad”, se ha implementado en Argentina, son ciudadanos gestores de las necesidades de su comunidad, participan en la evolución y supresión de planes de prevención, asimismo, fungen como fiscalizadores en el actuar de la policía.

Guatemala ha perdido el tradicional sistema de cofradías, que “...en el momento de casarse todo hombre pasaba a formar parte para prestar un servicio civil gratuito a la comunidad, siendo una de sus funciones la de hacer rondas nocturnas en las calles del pueblo, bajo la autoridad de los mayores (personas de más de 40 años) nombrados por los ancianos del pueblo”.²⁸

En la reunión sobre “Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social” que se llevó a cabo en el 2001 en la Ciudad de México, se abordaron temas de importancia vital para América Latina, en donde la ponencia del representante de

²⁶ *Seguridad Pública y Alternativas de acción*, Buenos Aires 2001, Revista de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, p 6

²⁷ *Ibidem*

²⁸ Rico, José María y Chinchilla, Laura, *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Ed. Siglo XXI, p 67

Puerto Rico, hacía mención de los planes y programas de seguridad, en aras de un “San Juan Soñado” (frase semejante a la Ciudad de la Esperanza), la seguridad que ven los políticos.

Hablamos de San Juan, ciudad capital de Puerto Rico, con una población cuatro veces menor a un municipio del estado de México, como lo es Ciudad Nezahualcóyotl (1.875,000 habitantes). En San Juan se implanta un modelo de policía de proximidad elaborando formatos llamados “informe de necesidades comunitarias”, donde se documentaban los problemas que aquejan y que se encuentran vinculados con los de seguridad, orden público y calidad de vida, los cuales son canalizados a las áreas facultadas para su solución. Así, logra reducir en un 10% sus índices delincuenciales en el lapso de un año.

Principalmente países latinoamericanos como Argentina, El Salvador y Colombia, han establecido modelos de prevención, en donde sus policías juegan el papel más importante para lograrlo, mediante la proximidad al ciudadano. Pese a las críticas a los sistemas policiales como Brasil, Argentina, Chile, el modelo de policía comunitario traído a Estados Unidos a finales de los 70's tiene como objetivos generales:

- “Identificar problemas de comunidad, en particular en materia de criminalidad y de orden público y propiciar soluciones sostenibles a los mismos, recurriendo para ello al enfoque resolutivo de problemas (problem solving).
- Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad, así como el sentimiento de inseguridad ciudadana.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial”.²⁹

Este mecanismo de prevención llamado de proximidad, en el cual el policía funge como un medio para acercar a la sociedad a la realización de acciones de

²⁹ *Ibidem* p 44

seguridad, ha dado pobres resultados en países como el Salvador y Perú, ya que la sociedad ve la imagen policial llena de corruptelas, prepotencia y abuso.

Antes de mencionar a **Chile** con su tradicional seguridad interior militarista, conviene denotar el esfuerzo de algunos países como México, Perú, Argentina y el mismo Chile, quienes han intentado desmilitarizar su seguridad pública.

Argentina, con su ley 24.059 de seguridad interior, consensó el reequipamiento de policías en donde los cuerpos y fuerzas de seguridad siguen por su autonomía en materia de reclutamiento, instrucción y formación, exigiendo a nivel federal grados universitarios para la incorporación al sistema policial.

En Argentina se expide un documento llamado "cédula de identificación", éste llega a formar expediente para cada ciudadano en materia policial; la cédula tiene su origen en el Convenio Sudamericano de Policía, de 1905, ratificado en 1920. Art.10 "la cédula procuraría facilitar que toda persona honesta se provea de una cédula o certificado de identidad",³⁰ buscando ejercer un control rápido y preciso de cada ciudadano (es así como se antepone la garantía de seguridad a la garantía de libertad).

En Chile encontramos a los carabineros, institución policial de carácter militar a nivel nacional, responsable de mantener la seguridad y el orden público en todo el territorio de la República.

En 1995 se pone en marcha el Plan Estratégico Antidelincuencia con el despliegue de cuarteles militares para atender las peticiones de la ciudadanía, la organización de vecinos y la designación de un policía en cada colegio (1998) y el Plan Cuadrante.

³⁰ Tiscornia, Sofia, Programa violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos del CELS Ponencia Seminario Internacional de Seguridad Pública. Sep.1998. p 2

Dicho plan pretende implementar un sistema de vigilancia permanente, con las mismas patrullas asignadas a la misma superficie territorial. Los indicadores marcan el plano, los habitantes, el cuadrante a vigilar, patrullas asignadas, elementos y centros de mando y prefectura.

- Maximizar vigilancia preventiva
- Identificación de los vigilantes con la comunidad
- Reducción de tiempos de espera
- Imprimir confianza y colaboración con los carabineros

Zonas de riesgo {
 Víctimas potenciales
 Posibles criminales
 Lugares de previsión criminal
 Zonas de desastre y auxilio en emergencias.

G) ITALIA Y NUEVA YORK, ¿PARADIGMAS EN SEGURIDAD PÚBLICA?

En últimas fechas mucho se ha hablado sobre la seguridad pública en Palermo, Italia y Nueva York, con su Cero Tolerancia; sin embargo carecemos de información que nos permita un entendimiento sobre el tema, aún así se han realizado encuestas sobre la aceptación o rechazo al programa “cero tolerancia”, pese a que la mayoría de los ciudadanos desconocíamos de qué se nos hablaba.

Sería presuntuoso que la referencia a estos programas de combate a la criminalidad y a la mafia pretendiera aleccionar, ya que el objetivo es mostrar al lector dos programas en el embate a la delincuencia, sus aciertos e inconvenientes, sin descartar el marco geográfico, político, cultural y jurídico en el que dio resultados, por lo que *dejo a tu criterio considerarlos paradigmas o no.*

Palermo es por todos conocido, su antiquísimo vínculo con la mafia, y hoy sorprende la lucha cara a cara que le ha declarado. Aun cuando se hace visible desde los años 80's, no es sino hasta finales del 2000 y principios del 2001,

cuando la prensa nacional e internacional (*The New York Times*, *Le Figaro*, *Die Welt*), divulgan el éxito en Italia de dos fiscales que emprendieron el golpe, enviando a 300 mafiosos a prisión y a quienes les costó ser asesinados en manos de la mafia: Giovanni Falcone y Paolo Borsellino.

Mediante un maxi-proceso se acondicionaron celdas de audiencia y se condenó a cadena perpetua a cada uno de ellos, Falcone negoció con Busetta su libertad si descubría a todos los capos y así, en 1992 la Corte de Casación ratifica el sentido de las sentencias y con ello sienta las bases del respeto a la cultura de legalidad en los italianos.

Falcone y Borsellino dieron el primer paso sin miramientos contra la corrupción y la impunidad, sus armas fueron las leyes, la investigación a capos y la *negociación* para que narcotraficantes y delincuentes se denunciaran entre sí (conocida como la omertá o ley del silencio). Gracias a ello, se logró encarcelar a los grandes de la droga; la intención por acabar con el bando contrario en el mercado de narcóticos y estupefacientes dió lugar a la guerra de los “arrepentidos”.

“El más famoso de los “arrepentidos” italianos es sin duda Tomasso Busetta (don Masino, miembro de la mafia perdedora de Palermo y conocido como el capo de los dos mundos), dadas sus operaciones en Europa y América Latina...le hizo una advertencia: Gracias a mis revelaciones, usted será una celebridad...pero sepa que la mafia no perdona. Busetta no se equivocó, en 1991 la Cosa Nostra liquidó esa cuenta haciendo volar al magistrado por los aires”.³¹

Dado que la seguridad pública en Palermo dependía del derroque de la mafia, que se había infiltrado en el gobierno, la cultura, economía, religión, educación y justicia, el programa para el *Renacimiento de Palermo*, estudió la

³¹ Rigacci Martino *Debilizada la mafia Italiana negocia su regreso a la legalidad* en PROCESO No. 1269, Mexico DF.25 de febrero del 2001. p.63

estructura y modo de operar de los delincuentes, seccionado entre crimen común y crimen organizado. Dirigió a su policía similarmente como lo hacía la mafia, con estructura jerarquizada, evaluación en su actuar y planes estratégicos, definidos en tiempo, circunstancia y modo de actuar “nunca ocasional”.

Leoluca Orlando, como alcalde de Palermo supo encauzar el coraje y solidaridad de la gente ante la muerte de los magistrados, sus protestas contra la violencia y las exigencias para acabar con la mafia, los convirtieron en protagonistas de la reconstrucción de Palermo. Participaron activamente, revivieron su identidad cultural y exitosamente implementaron el programa “adopta un monumento”, cuyos objetivos fueron: *“Recuperar la memoria histórica, fomentar el espíritu comunitario, despertar el orgullo de pertenencia, restaurar el patrimonio artístico, crear un entorno limpio y ordenado, con los imperativos en la reconstrucción de la identidad”*.³²

En 1997, Leoluca Orlando fue reelecto y en su visita a México durante el Primer Congreso Nacional “Construyendo comunidades sanas en la transición de México”, el ex alcalde explicó el combate a la delincuencia mediante la base y fomento de la cultura de la legalidad, ya que si bien la violencia se había apropiado de la vida en comunidad, sólo podrían acabarla con la misma sociedad.

Sus estrategias de acción en general son las ya mencionadas por tantos estudiosos del tema: Conciencia ciudadana de la legalidad, denuncia, rescate de la corrupción en los sistemas de justicia, pero sobre todo, la participación de la sociedad, la que se logró debido al respeto que las autoridades dieron a cada habitante en Palermo; rigió su sistema de seguridad, de manera análoga a como lo hizo Nueva York (el que citaremos a continuación) restaurando el orden en la ciudad, para tener una ciudad segura.

³² *El Renacimiento de Palermo* (un paradigma a seguir para México) CD. Instituto Cultural Ludwing von Mises, 1992

Sin embargo, este cambio no se consiguió con mano dura “cero tolerancia”, sino con circunstancias dadas a raíz de la muerte de dos líderes morales, que despertó la *conciencia* (lo que logra la evolución) en la gente sobre el respeto a la legalidad y búsqueda del orden en la ciudad, solidaridad para acabar con la mafia que se había infiltrado en todo lo que ellos, hasta ese entonces, se dieron cuenta que les pertenecía.

“El despertar de la conciencia ciudadana: Inicia la lucha contra la impunidad, operación mani pulite (manos limpias), se busca transparencia y legalidad dentro del gobierno, denuncia de autoridades por corrupción, maxi juicios; se revisan y ratifican sentencias”.³³

El 7 de febrero del 2001, el parlamento italiano aprueba una reforma a la ley que regulaba al *colaborador de justicia*, estableciendo seis meses para que estos colaboradores pudieran decir lo que saben, datos que deberían ser una verdadera aportación a la investigación, novedosos, mismos que tenían que ser corroborados a lo largo de la investigación.

“Los arrepentidos podrán beneficiarse sólo después de haber descontado un cuarto de su condena o en caso de cadena perpetua haber cumplido 10 años de cárcel. También se introdujo una nueva figura, la del ‘testimonio de justicia’, que es muy diferente a un arrepentido. Se trata de personas que presenciaron de manera fortuita un delito perpetrado por la mafia y que luego dan su testimonio a las autoridades”.³⁴

<p><i>Combatió la inseguridad, abatiendo</i></p>	<p>La principal forma de inseguridad se manifestaba mediante los crímenes cometidos por la mafia, es por</p>
--	--

³³ *Ibidem*

³⁴ Rigacci, Martino, Op. cit. p 63

<p><i>la mafia</i></p>	<p>ello que reducir de sólo "ocho los 259 homicidios que cometía"³⁵, es un buen punto contra la inseguridad, sin embargo, en México son múltiples los factores que propician la comisión de delitos, no sólo de la delincuencia organizada.</p>
<p><i>El primer paso fue dado en el sistema de impartición de justicia, denunciando la corrupción y la impunidad</i></p>	<p>Palermo se sirvió de dos magistrados aguerridos contra la mafia, que pusieron alto a la corrupción que generaba la impunidad para los narcotraficantes, cuando se aplicó por primera vez la ley contra ellos. En México, aún no contamos con un sistema de impartición de justicia transparente y desgraciadamente tampoco con defensores con altos valores éticos, sino al contrario con abogados que se valen de "lagunas" o imprecisiones jurídicas, para lograr liberar impunemente al criminal.</p>
<p><i>Se castigó a la mafia con cadena perpetua</i></p>	<p>Pueden ser cortas o largas las condenas para los delinquentes, sin embargo, si no acabamos con los medios que propician la comisión delictiva (condiciones, circunstancias, territorios), al salir libres o desde sus mismas prisiones éstos vuelven a delinquir. Habría que considerar las condiciones de vida en un penal para los que ingresan por delincuencia organizada o delitos graves a fin de restringir las visitas o privilegios en prisión.</p>

³⁵ López Portillo Vargas, Ernesto, *Palermo. la gran vía* en Seguridad Magacín Año 1 No. 3 mayo 2003 Méx. Distrito Federal, p17

<p><i>Fomentó la participación activa de la sociedad, utilizando como medio de identidad, la restauración de monumentos históricos.</i></p>	<p>México ha motivado con muchos programas como el de "ojo ciudadano", la participación de la comunidad, sin embargo, éstos no han dado los resultados esperados, ya sea por la falta de continuidad ante los cambios de gobierno, ante el surgimiento de lidercillos que anteponen sus intereses particulares a los colectivos o bien ante el escepticismo de la gente por la falta de castigo a los delincuentes más cercanos a ellos y a su familia.</p>
<p><i>Se logró la solidaridad social</i></p>	<p>Esta solidaridad social es a mi parecer lo más importante para el logro de la seguridad buscada en Palermo, ya que evidenció ante los ojos de la delincuencia a una sociedad unida, activa, fuerte y sobre todo, que no permitiría más crímenes como los perpetrados contra Falcone y Borsellino, dicho lazo común lo logró un hecho histórico, la muerte; que encontró apoyo y fortaleza en la ratificación de condena para los mafiosos del <i>maxi-juicio</i>, por parte de la Corte de Casación. Colombia pretende implementar los mecanismos de Palermo contra la mafia, sin embargo, si no encuentra su sustento en la cohesión social o en la conciencia ciudadana de la legalidad, no habrá buenos resultados.</p>
<p><i>Profesionalización de cuerpos policíacos</i></p>	<p>México ha hecho muchos esfuerzos por profesionalizar a sus cuerpos policíacos, lo cual ha</p>

	<p>redundado en la creación de fuerzas de tarea o cuerpos de élite, los que funcionan al margen de la ley y con una discrecionalidad que da pie a violaciones a la ley y a los derechos humanos; sin embargo, aún no logra instituir toda una carrera policial para la policía preventiva, estatal, judicial y federal de investigación y federal preventiva; más aún, sería aventurado (mas si necesario) hablar del establecimiento formal de un derecho policial y la cátedra en las aulas de la Universidad.</p>
<p><i>Intercepción de líneas telefónicas</i></p>	<p>Violaciones a nuestra privacidad para resolver conflictos que la incompetencia en la investigación policial no ha podido, llevaría a gobiernos anárquicos, a la siembra de pruebas, la incertidumbre jurídica, al juego político, las transas del poder y más aún, a confiar valor probatorio a la ilegalidad.</p>
<p><i>Vigilancia y castigo a cualquier forma de ilegalidad, aun en los pequeños delitos.</i></p>	<p>"La cero tolerancia y los fiscales de hierro", para algunos sería restringir las libertades individuales y una masacre de la mayoría a las minorías. En México convendría reflexionar sobre la conveniencia o no de la implementación de la "cero tolerancia", ante la falta de alternativa de los habitantes ante la pobreza, marginación, falta de acceso a la salud, la educación, vivienda y en general, la inexigibilidad de los derechos sociales.</p>

Acabó con la omertá

En México se ha hecho uso del sistema del testigo protegido, incluso en juicios de orden federal, el dicho de un mafioso ha tenido más valor probatorio que el de cualquier autoridad. Basta recordar numerosos casos de autoridades presuntamente involucradas principalmente en narcotráfico, que se encuentran en prisiones de alta seguridad, esperando el término de todo un proceso penal, fundado básicamente en declaraciones o cuentos de quien para vivir impunemente y hasta protegido, realiza señalamientos a diestra y siniestra.

Es aquí cuando la autoridad no comprueba el dicho, ahora la carga de la prueba es para el encarcelado, quien tendrá que revertir esas acusaciones que en libertad le hace un mafioso.

No omito comentar cómo Falcone y Borsellino lograron persuadir a los grandes capos para romper la ley omerta o ley del silencio entre los narcotraficantes, Busetta se acogió al sistema de testigo protegido, ya que cuando delata, aún no había en Italia la ley sobre el *colaborador de justicia*. Si bien en Italia se implementó fructíferamente este sistema, Busetta declaró cara a cara con sus compinches y hoy con las reformas legales a esta figura, se establece como máximo seis meses para que puedan decir lo que saben, los dichos deben ser verdaderos aportes a la investigación y "sólo se benefician con los privilegios de acogerse a este sistema si han descontado un cuarto de su condena, y por cadena perpetua, haber cumplido 10 años de cárcel".³⁶

³⁶ Riacci, Martino, *Debilitada, la mafia italiana negocia su regreso a la legalidad*, *Op.cit.* p 63

Las autoridades mexicanas han usado el programa de testigo protegido con total incertidumbre jurídica, cualquier criminal se acoge a este beneficio, sin que las autoridades comprueben su dicho, lo que demuestra una total discrecionalidad para tomar experiencias ajenas sin cumplir con las exigencias en que las mismas se permiten. A diferencia de países como Italia y Estados Unidos, en que no se tiene que comprobar cada señalamiento, ya que las pruebas se encuentran en manos de la autoridad para que en realidad se le pueda llamar *testigo protegido*.

El programa de No más ventanas rotas o Cero Tolerancia deviene de 1970, cuando George Kelling, uno de los principales criminólogos de Estados Unidos, lleva a cabo acciones a nombre del programa *Patrulla a pie* con la policía de Nueva Jersey; los resultados fueron publicados bajo el nombre de "Broken Windows". Se difunde la relación causal desorden-delito, asimilando como cuando se rompe una ventana en un edificio, si inmediatamente no se arregla, da imagen de indiferencia, por lo que pronto estarán rotas las demás ventanas.

En este programa, las circunstancias hacen que una conducta se presente potencialmente delictiva, por lo que habrá que determinar la desaparición de todos aquellos actos que además de causar un desorden para la ciudad, también se puedan convertir en marco del delito. De esta manera, conductas que pareciesen no graves, deberán ser atacadas y en su caso, castigadas.

Nueva York, empezó por desmembrar grupos dedicados al graffiti en la ciudad y principalmente en el Metro, puso en marcha el programa, *vagones limpios*. Se limpiaron los vagones del Metro de toda señal de graffiti, se instalaron cámaras de video y se ordenó que ningún vagón, una vez ingresado en el programa de vagones limpios se pusiera en circulación, si volvía a ser repintado por graffiti.

Se atacó a los limpiaparabrisas, ya que según sus datos criminales la mayoría de ellos contaba con antecedentes delincuenciales en materia de robo,

portación de arma de fuego y consumo y venta de enervantes. De igual manera se hizo con los indigentes y sospechosos causantes de desordenes.

Frente a estos actos de la policía, no se hicieron esperar las demandas de los defensores de los derechos individuales y de los llamados “sin hogar”, sus argumentos se centraban en un pretendido exterminio de las minorías. “...realmente es un intento para empujar fuera de la vista y fuera del pensamiento a los sectores de la sociedad más marginados; que es un atentado contra la libertad de los individuos para expresarse y recordarnos -aunque sea con su presencia en las calles- su condición en la sociedad y nuestra responsabilidad colectiva hacia ellos y cuando menos, que es un esfuerzo de una mayoría intolerante y tiránica para imponer sus normas sobre aquellos que son “diferentes.”³⁷ No se puede negar que la discriminación fue usada bajo la mano dura de la cero tolerancia y la restauración del orden.

Uno de sus objetivos también lo fue la disminución en la percepción de inseguridad de los ciudadanos. Un par de indigentes a las afueras del metro pidiendo limosna eran intimidantes para los transeúntes, sin embargo los mismos indigentes a la afueras del metro pidiendo limosna en plena oscuridad, realmente causaban temor y desconfianza. Habría que acabar con todas aquellas conductas que percibía la gente y que les causaba sentimiento de inseguridad.

Una ciudad limpia, ordenada, sin graffiti, sin vagancia, sin mendigos causaba buena reacción en los habitantes, imprimía el sentir que la delincuencia había disminuido, que la policía tenía en sus manos a los delincuentes, pero sobre todo que se contaba con policías eficaces y ninguna denuncia ciudadana por mínima que sea, quedaría impune.

³⁷ Mc Coy Candance, The Crimina Law Bulleti, en *Fixing Broken Windows (No más Ventanas Rotas)* de Kelling George et M. Coles Catherine, traducción Héctor Ignacio Saadi Uranga

- Tres fueron entonces las premisas para restaurar el orden en la ciudad: 1. Una alianza policía comunidad,
2. Protección de los derechos constitucionales y
 3. Autoridad legal para resolver, la cual debería ser específica para asegurar el respeto a las libertades individuales.

“Como el mantenimiento del orden, la solución de los problemas cambia a la policía de una actitud de reacción a una posición preventiva: parar el siguiente incidente/desorden/delito/lesión”.³⁸

La restauración del orden planteaba acabar con todas aquellas circunstancias y factores criminógenos que favorecían la perpetración de delitos, por más leves que parecieran. Incrementar los riesgos a los que el delincuente se enfrentaba para lograr tener éxito en su crimen, una prevención situacional en la que la potencial víctima tenía mucho que ver, despejando factores de propensión victimal.

Así, al detener a un motociclista que no portaba casco, en la revisión se encontró con la portación de un arma de fuego, al aprehender a un joven robando el radio de un automóvil, mediante la investigación se llegaba con el vendedor de auto-partes y hasta con los compradores. “Interceptar delitos en vías de ocurrir”.

En México, Rudolph Giuliani auspiciado bajo un fideicomiso privado emitió sus recomendaciones y Leoluca Orlando, bajo forma de convenio de colaboración, brindó su asesoría, así es que en agosto del 2003 se publicaron en los diarios de mayor circulación del Distrito Federal, algunas pretensiones para modificar la política criminal en el Distrito Federal. Sin embargo, muchas acciones que intentó la Secretaría de Seguridad Pública, se vieron frenadas por la ley, al requerirse reformas legales en materia de policía y procuración de justicia.

Citaremos sólo algunas de ellas:

³⁸ *Ibidem* p 271

<p>Policías encubiertos para control del robo</p>	<p>El Art. 10 de la Ley de Seguridad Pública, exige a todos los elementos de la corporación portar en ejercicio de su cargo, identificación oficial, insignias, uniformes y demás requisitos; la detención o molestia bajo este supuesto, conllevaría el delito de ejercicio indebido de servicio público, sancionado por la ley penal.</p> <p>Debemos analizar la viabilidad de una reforma jurídica que permitiera dichas pretensiones, toda vez que nuestra Constitución conserva las garantías de legalidad y seguridad jurídica, debido a grandes luchas sociales, permitir sean vulneradas acarrea no sólo violentar nuestras garantías individuales y derechos humanos, sino un retroceso jurídico, político y social.</p>
<p>Equipo de investigación conjunta, Policía Preventiva, Policía Judicial del Distrito Federal</p>	<p>Es necesario un verdadero equipo de investigación de delitos, como lo hace la Policía Judicial, una vez cometido investigar para recabar todos los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal.</p> <p>También lo es una Policía Preventiva, que tenga acceso en acciones conjuntas a nombres, alias, retratos hablados de los principales delincuentes que abaten las colonias que patrullan, modos de operación, principales actos delictivos, zonas criminógenas o condiciones que favorecen la comisión de los delitos y prevenir antes de reprimir.</p> <p>El Art. 21 de la Constitución, monopoliza la investigación y persecución de los delitos para el Ministerio Público, auxiliado por la Policía Judicial, sin embargo la acción preventiva no se debería restringir a patrullar. Entramos en una cadena delictiva: 1. No hay investigación de situaciones</p>

	<p>que puedan aumentar la potencialidad de convertirnos en víctimas 2. Sólo se investiga una vez cometido el delito 3. La finalidad de tal investigación no es prevenir posibles conductas, sino comprobar la existencia del delito y quién es el responsable 4. Una vez que se comprobaron los elementos, se sanciona. 5. El responsable entra en prisión, pero ante la ineficacia de nuestro sistema carcelario y el ocio en prisión, el delincuente sale más adiestrado para delinquir. 6. Reincidencia, ¿Pero, qué autoridad de todas tiene un mayor contacto con los posibles delincuentes? La Policía Preventiva, quien circula por su colonia y quien podía investigar todas estas circunstancias para abatirlas antes de cometida la conducta.</p>
<p>Uso de fotografías para identificar delincuentes, interrogación de sospechosos, tomar huellas digitales y fotografías a los individuos que detiene la SSP</p>	<p>El empleo de este sistema acarrea una indiscutible violación a nuestras garantías constitucionales.</p> <p>Ninguna persona puede ser señalada como culpable de un delito, sino una vez que recayó sentencia que ha sido cosa juzgada. Los artículos 14 y 16 de la Constitución garantizan la legalidad y seguridad jurídica con la que debemos ser conducidos, por lo que cualquier acto de molestia por autoridad no facultada para ello, convierte en ilegal y violatoria de derechos humanos cualquier detención.</p> <p>Otorgar facultades a la autoridad preventiva para interrogar, fotografiar o tomar huellas a posibles delincuentes, es una discrecionalidad que sin más límites prejuzga al individuo o legaliza una actividad arbitraria, al determinar, quién se considera y en base a qué, sospechoso.</p>

<p>Facultades para el control de la prostitución en vía pública, medidas para evitar la proliferación de franeleros y limpiaparabrisas, alcoholismo en vía pública (delitos contra la calidad de vida).</p>	<p>Un marcado paso en cuanto a la aplicación de la Cero Tolerancia, es la aprobación de la Ley de Cultura Cívica, por parte de la Asamblea Legislativa, la cual busca sancionar todas aquellas conductas que atentan contra la calidad de vida ciudadana, plan estratégico aplicado por Rudolph Giuliani, y el cual logró reducir la percepción de inseguridad, al reducir el temor de los ciudadanos en su entorno social. Sin embargo, debemos considerar que en México aún, no contamos con medios para exigir el acceso de los mexicanos a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y demás derechos que si bien en países del primer mundo son accesibles, el gobierno mexicano aún no ha podido efectivamente garantizarlos.</p>
---	---

Cada modelo, según como se den sus circunstancias, tendrá diferentes resultados, no podemos en una búsqueda desesperada de reducción de índices de criminalidad, imponer mecanismos que sirvieron a otra cultura, *nos corresponde sembrar según nuestro tipo de tierra, lo que dará buena cosecha.*

CAPÍTULO SEGUNDO

Normatividad en materia de Seguridad Pública

I. ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A) Constitucional Federal.

Comenzaremos por el análisis de nuestra Constitución, como norma fundamental para las demás disposiciones federales, locales o municipales, ya que en palabras de Hans Kelsen, se concibe "la idea de norma fundamental como presuposición hipotética de todo conocimiento jurídico, donde la norma fundamental representa la razón de validez de todas las normas que pertenecen a un mismo orden jurídico",³⁹ es así como el artículo 21 de nuestra Carta Magna establece que *La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.*

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas.

...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 señala, para establecer un sistema de seguridad pública.

Principios rectores de la seguridad pública en México.

Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

³⁹ Hans Kelsen, ¿Qué es la teoría pura del derecho?, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, Novena Reimpresión, México, 2000 p. 20

Fecha	Reforma
03-feb-1983	Compete a la autoridad administrativa la aplicación de... <i>castigo</i> a: compete a la autoridad administrativa la aplicación de <i>sanciones</i> .
30-dic-1994	Establece la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. Establecimiento de un sistema de seguridad pública.
02-jul-1996	De... la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial. A...El Ministerio Público se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

De acuerdo a nuestra división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el artículo 21 reconoce ya desde 1917 y hasta la fecha, la exclusividad en la imposición de penas por parte de la autoridad judicial.

Con la reforma del 2 de julio de 1996, la Constitución establece que incumbe al Ministerio Público la *investigación y persecución* de los delitos, es decir, debe allegarse mediante las diligencias requeridas, de todos aquellos elementos que le permitan descubrir cómo y en qué circunstancias suceden los hechos, a efecto de *perseguir* al delincuente. Hace una diferencia en cuanto al texto anterior a la reforma, el cual involucraba directamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial, en esta tarea, cuando no es así, ya que la Policía Judicial sólo actúa a mando del Ministerio Público.

La función investigadora a cargo del Ministerio Público, nace a raíz de los abusos, arbitrariedades e injusticias cometidas hasta antes de 1910 por los jueces, quienes tenían a su cargo también facultades de investigación; recabar pruebas a efecto de enjuiciar al probable responsable y por ende, también tenía a su cargo la sanción penal por la comisión de actos delictivos.

Para que el Ministerio Público actúe y ponga en marcha a la Policía Judicial, debe existir la denuncia o querrela de un acto u omisión que la ley señale como punible. El código de procedimientos penales contiene la enunciación de los requisitos de procedibilidad que accionen al Ministerio Público, es decir ya entramos en una reacción estatal ante la delincuencia.

En cuanto a la facultad de la autoridad administrativa para aplicar sanciones, distingue claramente ambos campos de acción, toda vez que la autoridad, mal llamado Juez Cívico, es quien se encargará de aplicar una sanción, multa o arresto hasta por 36 horas a los que infrinjan lo dispuesto por la Ley de Justicia Cívica, ahora Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal, la que analizaremos más adelante.

La distinción entre una sanción penal y una administrativa, se ha dilucidado, ya sea en razón de la competencia, en razón de la materia, etc., pero prácticamente los criterios adoptados han diferenciado que las infracciones administrativas, son impuestas por órganos eminentemente administrativos, consistentes en el pago de una multa o bien un arresto, el cual no puede exceder de 36 horas.

En materia penal, la sanción es consecuencia jurídica de los delitos, además de ser impuestas por autoridad judicial, donde puede haber pena privativa de libertad, según el delito sea o no grave y la infracción es aplicable ya sea a persona física o moral; mientras que las penas por la responsabilidad en la comisión de delitos sólo pueden imputarse a la persona física.

Además, con la reforma a este artículo se otorgan facultades en los tres niveles de gobierno, Federal, estatal y municipal, en materia de seguridad pública y coordinación de acciones y estrategias en materia de política de seguridad, así como la inclusión en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 32 tercer párrafo: *En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.*

Dicho artículo impone una obligación de abstención restringiendo la libertad de trabajo del artículo 4o. Y 5o. constitucional al que tienen derecho los extranjeros según el art.33 de la misma, sin embargo se ciñe a lo dispuesto en el artículo 1o.... *Todo individuo goza de las garantías que otorga esa Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

El artículo 32 dicta una restricción en materia militar y policial, de la misma manera lo hace para los mexicanos por naturalización, ya que por cuestiones de *seguridad nacional*, tema que será abordado en posterior capítulo, reserva dicha actividad a los mexicanos sólo por nacimiento (*ius sanguinis o ius solis*); por lo que nuestra Constitución establece la prohibición a los extranjeros para pertenecer a los cuerpos militares y de seguridad pública en tiempos de paz... ¿y en tiempos de guerra?...

Respecto a los cuerpos de policía, los refiere no como el concepto moderno incluyente en la seguridad pública, en tanto una función integral, sistema policiaco, ministerial, de justicia y penitenciario; sino administrativo y de servicio.

De las facultades del Congreso

Artículo 73 fracción XXIII. El Congreso tiene facultad

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como

para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito Federal.

Las reformas de 1994 nacen con el objetivo de combatir eficazmente la delincuencia, dejando a un lado la teoría de que sólo los municipios eran los responsables de brindar seguridad pública a sus habitantes, en un esfuerzo de apoyo institucional y de retomar en sus manos los principios rectores de la seguridad interna.

Dicha reforma da fundamento a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pese a las grandes perspectivas, hasta la fecha no ha dado mayores resultados. Su regulación legal la encuentra la ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se aprueba en 1995 y que sirviera de base y guía legal sobre las materias en las que se instaure un enlace en los tres niveles de gobierno.

Hay mucha información respecto a las funciones y atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad, como un super ente, sin embargo, en la práctica su coordinación se reduce a reuniones interpolicías, que en lo más que coinciden es en operativos conjuntos.

Si ya se cuenta con la regulación jurídica para un efectivo trabajo, es necesario ponerlo en marcha, hacer accesibles los canales de participación a los municipios, aun los más alejados, establecer un verdadero sistema de información nacional, del modus operandi de la delincuencia, fichas delictuales y seguimiento de los procesos, así como probables responsables que se encuentran en prisión preventiva, delitos que más azotan determinadas zonas, ascendencia y disminución delictual, según estrategias adoptadas por los estados y municipios.

Hoy en día, la Secretaría de la Defensa Nacional, lleva un control del registro nacional de armas a todas las corporaciones policiacas, otorgando una licencia colectiva y requiriendo para ello ciertos requisitos formales y revisiones continuas sobre su buen funcionamiento.

Artículo 115 constitucional. *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

h) seguridad pública en los términos del Art. 21 de esta Constitución, Policía Preventiva, municipal y tránsito.

VII.-La Policía Preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual o transitoriamente.

Constitucionalmente el ejercicio de poder de policía está distribuido entre la Federación, los estados y los municipios, en algunos casos se ejerce de manera exclusiva y excluyente, como el caso de las infracciones al Bando de Policía. En

otros, según los fines de manera coordinada, como sucede en el caso de los trabajos institucionales, bajo las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si bien el estado reconoce al municipio como la célula política básica y la instancia primaria de gobierno, éste ha tenido un mínimo papel en la planeación de programas y acciones de seguridad pública, mas no por eso el municipio ha dejado de ser el ámbito del sistema político donde mayor es la cercanía entre gobernante y gobernados, y por lo tanto, el más propicio para la participación de la comunidad en la creación, dirección y evaluación de las políticas de seguridad pública.

La función del policía municipal se limita a remitir a los sujetos infractores de leyes ante el Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado, asimismo a los infractores de su Bando de Policía, para ser sancionada su contravención por el juez calificador.

La seguridad pública referida al policía ha sido contemplada eminentemente como un servicio público a garantizar por parte del poder público, sin embargo, su labor reviste un carácter más complejo que la cobertura de un servicio; ya que la policía enfrenta a la delincuencia, previene el delito, brinda auxilio inmediato a la víctima y garantiza a los habitantes la salvaguarda en sus derechos.

Es inminente la necesidad de reforzar las facultades municipales en materia de seguridad pública, pues si bien ya lo hemos mencionado, este es el ámbito de contacto más cercano con los ciudadanos. Es el policía municipal el vínculo inmediato de la ciudadanía con sus autoridades y también es el conocedor de los factores criminógenos presentes en una determinada zona o colonia, por lo que su función no puede restringirse a vigilar y remitir al Ministerio Público a los probables, responsables sólo tratándose de delitos en flagrancia.

Es necesario, previa capacitación y reglamentación de responsabilidades, que se otorguen facultades de investigación delictiva, con objetivos y fines en la prevención de las conductas potencialmente delictivas y según las circunstancias situacionales del municipio, estado o Federación.

Artículo 122 constitucional. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Base Quinta, inciso E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el estatuto de gobierno.

En virtud de que el Distrito Federal es el lugar en donde residen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y ostenta el mando de la fuerza pública.

Con vestigio centralista, la designación y remoción del encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal y según lo dispuesto en los artículos 34 y 35 del Estatuto de Gobierno (Constitución de la entidad), se realiza por el Presidente de la República, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, imponiendo además la obligación de informar permanentemente la situación que guarda la fuerza pública de la ciudad.

El Presidente de la República:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

a) La disposición de la fuerza pública; y

b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

De cumplirse o incumplirse con esta obligación de informar por parte del gobierno del Distrito Federal, encontraríamos una obligación solidaria en cuanto a la situación de la inseguridad pública en la ciudad, condición que últimamente con las diferencias partidistas de ambos gobiernos se ha convertido en un vaivén de exclusión de responsabilidad sobre cualquier acción que implique el uso de la fuerza pública y protección a los habitantes por parte de los cuerpos de seguridad en el Distrito Federal.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social del trabajo conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B) Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

La Ley Federal del Trabajo contempla como trabajadores de confianza a los policías, quienes no gozan del derecho a la sindicalización en virtud de la naturaleza de sus funciones, así como por tratarse de servicios imprescindibles

para la ciudad. Carecen de una estabilidad laboral, ya que al ser considerados trabajadores de confianza, la ley laboral ha determinado, que en caso de rescisión por pérdida de la confianza, tienen derecho a la indemnización, pero la reinstalación puede ser denegada; lo que ha dado lugar a debates sobre la subjetividad en la pérdida de la confianza.

De acuerdo a nuestra norma fundamental, el régimen policial está sujeto a lo que dictan sus propias leyes, por lo que su régimen laboral habrá de ser analizado con mayor precisión según los criterios fundamentales bajo los cuales el policía presta el servicio de seguridad pública, mismos que se encuentran regulados en sus respectivas Leyes de Seguridad Pública Preventiva.

Se prevé de manera general, requisitos de ingreso, derechos y obligaciones, formación policial, estímulos y recompensas, medidas disciplinarias, así como suspensión o destitución.

Para la resolución de controversias e imposiciones de correctivos disciplinarios, algunas legislaciones han establecido la conformación de un cuerpo colegiado competente para conocer ciertos asuntos, llamado Consejo de Honor y Justicia, como lo hace la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su artículo 53:

...Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para:

I. Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales...

II. Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos...

Sin embargo, otras no lo han establecido, acarreando entonces a un procedimiento llevado a cabo por la Contraloría Local, mismo que puede ser impugnado ante el Tribunal Administrativo, para que éste dirima y decida sobre

tales controversias; siendo el caso de la Ley de Seguridad Pública Preventiva para el Estado de México.

El régimen disciplinario derivado del incumplimiento de sus obligaciones en ejercicio del servicio, los conmina a una amonestación, arresto hasta por 36 horas o la suspensión temporal del servicio hasta por 15 días, sin derecho a remuneración alguna.

La amonestación y el arresto pueden ser ejecutados por el propio superior jerárquico, sin embargo, tratándose de la suspensión o remoción, se tramitará ante la contraloría, quien investigará los hechos, sujetándose a las formalidades que el procedimiento requiera y de acuerdo a la misma ley, aplicándose en forma supletoria el Código de Procedimientos Administrativos.

Ejemplificaremos las causas de remoción de un policía, con lo que establece la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México:

Artículo 78. Son causas de remoción:

I. Incurrir en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, maltrato a los superiores, compañeros, subordinados o familiares de unos u otros, dentro o fuera del servicio;

II. Faltar por más de tres días a sus servicios sin causa justificada, en un periodo de 30 días o de 5 en 90 días;

III. Destruir intencionalmente edificios, obras, equipos, vehículos, instrumentos u otros objetos a su cargo;

IV. Cometer actos inmorales durante el servicio;

V. Ocasionar con su imprudencia, abandono, descuido o negligencia la suspensión o deficiencia en el servicio;

VI. Desobedecer las órdenes verbales o escritas que reciba de sus superiores;

VII. Asistir a sus servicios con aliento alcohólico o bajo el influjo de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o consumirlas durante el servicio o en el centro de trabajo; y

VIII. Faltar reiteradamente más de dos veces u ocasiones a las obligaciones que impone esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

B) ORDEN LEGAL FEDERAL

Ley orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de la Secretaría de la Seguridad Pública a nivel federal, entre otras señalaremos sólo algunas de las más trascendentales al estudio que nos ocupa:

I. Desarrollar las políticas de seguridad y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento.

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

La Secretaría de Seguridad Pública tiene a su cargo para el desempeño de sus atribuciones operativas y tácticas a la Policía Federal Preventiva, la que se constituyó como tal el 13 de diciembre de 1998 para combatir la inseguridad pública en la nación.

Pese a la difusión que informaba "la inteligencia, contra la delincuencia", doctrinalmente a la Policía Federal Preventiva se ha dado escaso trato. Se encarga, como su nombre lo indica de prevenir el delito, teniendo competencia nacional, pero además, salvaguarda el orden y la paz públicos.

Sus facultades en la investigación se ven condicionadas a la petición de auxilio por parte de las autoridades ministeriales, ya sea federal o local. Dicha institución depende de la Secretaria de Seguridad Pública Federal y su enlace con las diferentes entidades federativas la realiza mediante convenios como facultad potestativa, operativamente cuenta con 3 700 uniformados, por lo que corresponden 28 166 habitantes por cada elemento.

La Policía Federal Preventiva, se planteó de nacimiento como una super policía o modelo para las demás, se invirtió en capacitación y adiestramiento, muchos aún recordamos los avisos en los medios de comunicación anunciando policías mejor preparados, capacitados y con tecnología.

Sin embargo, dicha Policía Federal Preventiva aún no ha dado de qué hablar, si no es sólo por las licitaciones fraudulentas que en conjunto con la Secretaría de Gobernación se llevaron a cabo para la adquisición de patrullas "reconstruidas", mal blindaje y supuesta instalación de un sistema satelital o GPS, para la PFP.

El doctor Alejandro Gertz Manero, Secretario de Seguridad Pública Federal ha difundido en diferentes medios de comunicación y aun en el Congreso, sus propuestas legislativas en materia de seguridad pública, las cuales conviene mencionar, como titular de la Secretaría del Gobierno Mexicano, encargada de desarrollar las políticas de seguridad y proponer la política criminal en el ámbito federal.

Algunas de estas propuestas (que por mi parte no serán comentadas en este capítulo) fueron presentadas a la Comisión de Justicia y Seguridad de la Cámara de Diputados:

- Otorgar a la víctima u ofendido por el delito, la calidad de parte procesal, con todos sus derechos y obligaciones
- Privilegiar la reparación del daño, como el bien jurídicamente protegido en todos los delitos
- La prevención y readaptación social, se debe sustentar en la reparación del daño y en especie o con trabajo a favor del ofendido o víctima del delito
- Crear fideicomiso para la reparación del daño
- La actuación del Ministerio Público sólo se efectuará ante el juez competente
- Otorgar a la policía la calidad de parte acusadora
- Los procedimientos se convierten en uno, desaparece la averiguación previa dado que la investigación se tramitará ante el juez
- Se propone la creación de un tipo penal de intimidación al denunciante, testigo, víctima u ofendido por un delito
- Establecer un solo código penal y de procedimientos para todo el país
- A nivel federal y estatal agrupar en un solo órgano del ejecutivo las siguientes funciones
 - a) La Policía Nacional, con funciones y atribuciones para:

Investigación y prevención

Actuación en casos de flagrancia

Calidad de parte acusadora

Auxiliar de la judicatura y del Ministerio Público

Apoyo a las policías locales en emergencias

b) La Fiscalía General, que asuma funciones del Ministerio Público

c) Obligatoriedad de todos los gobiernos estatales, municipales y federales para dotar al Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la información criminológica nacional e infraestructura que deberá estar al servicio de la propia Federación y de los estados y municipios

Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Dicha ley encuentra su base constitucional en el artículo 21 constitucional, a raíz de las reformas del 94 que facultan a la Federación, los estados y los municipios (ya no sólo a éstos) concurrentemente a llevar a cabo acciones en materia de seguridad pública, lo anterior con el fin de unir esfuerzos institucionales por el combate a la delincuencia: conformación de un frente común.

Publicada el 11 de diciembre de 1995 y con carácter de aplicación nacional, entiende a la seguridad pública en el ámbito de la persecución, prevención, sanción y reinserción del delincuente.

Con pocos articulados, la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, comprende las siguientes materias:

Capítulo I. De la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios

Capítulo II. De las instancias de coordinación

Capítulo III. De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales

Capítulo IV. De la información nacional sobre seguridad pública

Sección I. Del registro Nacional del personal de seguridad pública

Sección II. Del registro nacional de armamento y equipo

Sección III. De las estadísticas de seguridad pública

Sección IV. De la información de apoyo a la procuración de justicia

Sección V. De las reglas generales sobre la información

Sección VI. De los servicios de atención a la población

Título Tercero De la Participación de la Comunidad

Título Cuarto De los Servicios Privados de Seguridad



En el ámbito de sus respectivas competencias, cada una de las instancias de gobierno deberá participar activamente para alimentar un banco de datos central, respecto a la situación administrativa, jurídica, laboral y de profesionalización de los elementos encargados de su seguridad. Debido a lo complicado que podría resultar enlazar a los municipios de cada una de nuestras entidades federativas, se acordó el establecimiento de consejos locales

encargados de la planeación, supervisión y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Uno de los títulos más importantes de esta ley se refiere a la participación de la comunidad, señalando la obligatoriedad para las diferentes autoridades de fomentar y crear los mecanismos de acceso, que permitan a la ciudadanía inmiscuirse en la planeación y seguimiento de la seguridad pública desde su municipio hasta el sistema federal.

B) CONSTITUCIONAL LOCAL Y LEGAL

Nos referimos a la regulación de la seguridad pública en el marco de las constituciones de los estados, libres y soberanos en su régimen interior, por ejemplo:

Aguascalientes. Cap. XV. Del municipio

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

VIII. Seguridad pública...Policía Preventiva, municipal y tránsito.

Semejante trato jurídico otorga a la seguridad pública la Constitución de Colima, Coahuila, del Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, pero aquí se establece además, la obligación del gobernador, Art 60 XII.-Supervisar la formación e instrucción de las fuerzas de seguridad pública del Estado y apoyar en su caso, a los cuerpos de seguridad pública municipal, Policía Preventiva y tránsito municipales. Por su parte Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Morelos, Querétaro, Baja California y Tamaulipas, refieren como *facultades del gobernador*, la disposición de la fuerza pública y como un *servicio a brindar* por parte de los municipios.

Otras constituciones locales contemplan a la seguridad pública como un derecho de todo hombre a garantizar por el estado:

Durango-Capítulo Primero-De los Derechos Individuales y Sociales

Artículo 9. El estado en ejercicio de la función de seguridad pública que le compete, deberá, en todo momento, salvaguardar la integridad y derechos de las personas e igualmente preservar las libertades, el orden y la paz públicos...

Nuevo León. Título I De los Derechos del Hombre

Art.25...El estado, en ejercicio de la función de seguridad pública, deberá en todo momento, salvaguardar la integridad y derechos de las personas e igualmente preservará las libertades, el orden y la paz públicos; para tal efecto, se coordinará con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios de la República para pertenecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública; y asimismo, creará en la entidad el Sistema de Seguridad Pública del Estado, en los términos que establezca la ley. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Sinaloa ya enuncia a la seguridad pública en el ámbito de cuatro subsistemas, Policía Preventiva, Procuración de Justicia, ámbito Judicial y campo penitenciario.

Sinaloa. Título IV.Cap.III. Sección II. De la Seguridad Pública

La seguridad pública es una función a cargo del estado y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala.

La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad, bienes 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 infracciones y delitos, así como a través de la readaptación social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores.

Las instituciones encargadas de la seguridad regirán su actuación por los principios de legalidad, protección social, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Tlaxcala ha sido más técnica en cuanto a determinar a la comúnmente llamada Policía Judicial, como Policía Ministerial, dentro de su Constitución:

Cap.IX Del Ministerio Público, del Consejo Tutelar de los menores infractores y de la asistencia jurídica social.

Art.72. El Ministerio Público es el órgano dependiente del poder Ejecutivo en cuanto a su administración; será autoridad en materia de investigación y persecución de los delitos; para ello contará con un cuerpo policiaco de investigación denominado Policía Ministerial, que estará bajo su autoridad y mando inmediato...

La Policía Preventiva del estado y de los municipios, colaborarán con la ministerial en el combate a la delincuencia conforme a los convenios que al respecto se celebren.

.....

Garantizar la seguridad pública es un deber del estado; para ello contará con una corporación de policía que estará al mando del poder Ejecutivo y de los presidentes municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta policía prestará auxilio a las autoridades, para el debido cumplimiento de sus atribuciones y se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Zacatecas. Sección Cuarta. Del Ministerio Público

Art. 88.

Para la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, el Ministerio Público se auxiliará de la *policía ministerial*, la cual estará bajo el mando y la autoridad del procurador.

En el ejercicio de las funciones que le competan, tal policía deberá ser auxiliada por los demás cuerpos de seguridad pública del estado y sus municipios.

ORDEN LEGAL

Legalmente cada uno de los estados cuenta con sus leyes orgánicas, su Ley de Seguridad Pública Preventiva Estatal, así como la Legislación Penal de la entidad. En general, las disposiciones que contemplan en sus leyes de seguridad pública y que rigen a su policía, son:

Objetos, sujetos y fines de la ley

Autoridades en materia de seguridad pública preventiva y sus atribuciones

Facultades de la Policía Preventiva

Autoridades municipales en materia de seguridad pública

Rige tanto a los cuerpos de seguridad pública preventiva estatal como municipal, derivado de la facultad legislativa del Congreso Estatal,

Selección, formación, capacitación, profesionalización y adiestramiento de los cuerpos de seguridad

Directrices de ingreso, promoción y separación del cargo

Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Mecanismos de participación ciudadana, tanto en la aplicación de los programas de seguridad pública estatal y municipal, como en orden a la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Regulación, control y supervisión a los servicios de seguridad privada

Define cuáles serán los criterios de la planeación y estrategia policial, es decir, sienta las bases sobre las que los estados y los municipios expedirán los respectivos programas de seguridad pública. En virtud de la naturaleza eminentemente administrativa de su función, se dirimen sus controversias en los tribunales administrativos, por lo que deben sujetar su actuación a ciertos deberes establecidos en la ley y por ende, a sanciones disciplinarias.

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Yucatán, establece en su art. IV.- *De las comisiones de honor y justicia*

Art. 37. Las corporaciones de seguridad pública en el estado podrán establecer comisiones de Honor y Justicia, que serán cuerpos colegiados encargados de conocer y dictaminar sobre la actuación y comportamiento de cada uno de los elementos, otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas, así como calificar las sanciones impuestas a sus integrantes por sus superiores jerárquicos, con motivo de las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

De la misma manera, leyes como las de Aguascalientes, el Distrito Federal, Baja California Sur y San Luis Potosí, establecen una comisión de honor y justicia, no así Tabasco y el Estado de México.

En situaciones especiales y debido a sus circunstancias geográficas, en otras disposiciones como la de Durango, se ha establecido un banco de información e identificación, sobre el padrón de propietarios y poseedores de vehículos automotores de procedencia extranjera. En el Estado de Tlaxcala, como no lo hacen otras legislaciones estatales, dedica un capítulo de su ley a la jubilación de los cuerpos de policía y otras prestaciones como crédito a la vivienda y servicio del IMSS.

Tamaulipas por su parte, en su ley de seguridad pública preventiva para el estado, regula una Unidad de Enlace Informativo con datos como incidencia criminal, lugar geográfico y tipo de delito, a la que tendrán acceso autoridades estatales administrativas, ministerios públicos, directores de Seguridad Pública, de los centros de readaptación social, protección civil, las del orden municipal y jueces calificadoros, en general, siendo reservadas y confidenciales hacia el público en general.

Art. 81. El registro de procesados y sentenciados se integrará con la información que aporten las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, de la readaptación social y en general, de todas las dependencias y corporaciones que deban contribuir a la seguridad pública. Contendrá información individual de las personas

indiciadas, procesadas o sentenciadas, sus datos generales, características criminales, recursos y modos de operación incluyendo en su caso, su reincidencia, penalidad y tiempo compurgado, entre otros datos.

Art.82. El registro de mandamientos judiciales pendientes de ejecutar se integrará con las órdenes de aprehensión dictadas por la autoridad judicial competente. Las corporaciones de seguridad pública preventiva, al momento de realizar cualquier detención de personas responsables de un probable delito o infracción, tendrán la obligación de consultar tal registro, y de poner al detenido, en su caso, a disposición inmediata de la autoridad competente.

Se considera importante y necesario el establecimiento de un banco de datos criminal, sin embargo, no podemos atribuir tal carácter a alguien que aún no ha sido juzgado, en estricto apego a nuestra Constitución, ya que tal manejo resultaría violatorio de garantías a indiciados o procesados, que aún no han sido declarados culpables.

C) ORDEN MUNICIPAL

Los municipios tienen la facultad de expedir sus propios bandos municipales, mediante los cuales regulan los principales servicios que presta la administración, entre los cuales se encuentra su respectiva Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Dicha policía como órgano administrativo estará facultada para la detención inflagrancia de los posibles responsables de un ilícito penal, además, estarán obligados a coordinarse bajo el marco del sistema nacional de seguridad pública en operativos conjuntos, federales, estatales o ambos, así como a la prevención delictiva dentro de su territorio mediante rondines de vigilancia y la preservación

del orden y paz públicos, vigilando cualquier trasgresión o falta administrativa, según la justicia cívica.

Es por eso que el bando de un municipio: "Enuncia y define a los órganos enmarcados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que deben encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal.

El bando municipal debe establecer lo relativo a las prohibiciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los juzgadores calificadoros".⁴⁰

Los cuerpos de seguridad pública municipal se rigen, además, por la Ley de Seguridad Pública de su respectivo estado, la que enuncia las facultades, derechos y obligaciones de actuación de las corporaciones policíacas; éstas en cumplimiento del artículo 21 constitucional, no deben actuar solas contra la delincuencia.

Sin embargo, es de reconocer que pese a los esfuerzos por acercar a los municipios al Sistema Nacional de Seguridad Pública, aún no se ha logrado, resulta a todas luces difícil la coordinación de los municipios conurbanos a la Ciudad de México y aún más con los municipios alejados que, además, manejan presupuestos raquíticos.

Atribuciones del ayuntamiento en materia de seguridad pública:

"Reglamentar todo lo relativo a la seguridad pública municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las leyes federales y estatales relativas.

⁴⁰ Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional* Ed. Porrúa, México, 1999 p 73

Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.

Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.

Administrar y mantener en operación los centros de detención municipales

Ordenar el juzgado calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad".⁴¹

Estas ordenaciones a la actividad municipal, se van a manifestar a través del Bando de Policía y de Buen Gobierno, estableciendo los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que se encuentra la Dirección de Seguridad Pública Municipal; sus facultades y atribuciones estarán en el Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Rige, además, el Reglamento de Seguridad Pública de la correspondiente Ley de Seguridad Pública Preventiva Estatal, siendo recomendable para la actuación de los cuerpos de seguridad pública municipal, el establecimiento de un Reglamento Interno, que regule los principios generales de disciplina, actuación y operación de sus miembros.

II. MARCO JURÍDICO DE LA POLICÍA PREVENTIVA

A) Ley de Seguridad Pública Preventiva del Distrito Federal.

Como ya hemos señalado anteriormente, las constituciones de algunas entidades federativas del país, señalan la seguridad pública como un derecho individual a ser garantizado por el estado; otras, en cambio, lo establecían como un servicio a prestar por parte de la autoridad administrativa, a fin de salvaguardar el orden y la paz públicos.

⁴¹ *Ibidem* p 97

De esta manera, es regulado en la Constitución Federal, lo concerniente a la seguridad pública de la Ciudad de México, como sede de los poderes de la Unión. Artículo 122. La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el estatuto de gobierno.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece su naturaleza jurídica, como un servicio público, brindado por la autoridad administrativa (Art. 1) y como limitante a la actuación policial, el respeto irrestricto de las garantías individuales; artículo 2. Los objetivos de prestar dicho servicio son: Mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Establece los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública, los cuales, además de esto, deberán regirse a lo que dicte la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y según el artículo,19 el Programa General de Formación Policial deberá contemplar los siguientes niveles:

- I. Básico
- II. De actualización
- III. De especialización técnica o profesional
- IV. De promoción
- V. De mandos

Es fundamental la calidad de capacitación que reciban los cuerpos de seguridad pública, ya que de ello dependerá su actuación y eficiencia en la prevención delictiva, para lo cual es necesario, además, la celebración de

convenios con instituciones educativas como la Universidad Nacional Autónoma de México, que actualice en cuestiones como leyes y reglamentos a aplicar, modificaciones legislativas, etc.; para lo cual la Universidad deberá brindar especial atención a la materia policial, misma que ha dejado a un lado, práctica y doctrinalmente.

En cuanto al régimen disciplinario, no se ha tratado autoritariamente esta potestad, toda vez que se establecen medios de impugnación ante un arresto o cambio de adscripción, el cual deberá presentarse ante el consejo de honor como un recurso de rectificación.

Dicho Consejo de Honor y Justicia será competente para:

- *Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente ley...*
- *Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos*
- *Otorgar condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, estímulos y recompensas*
- *Conocer de los recursos de rectificación*

El último título lo dedica a los prestadores de seguridad privada, que por lo que hemos visto a últimas fechas han proliferado ante la incapacidad del gobierno para prestar eficazmente el servicio de seguridad privada, sin embargo, es necesario un régimen que contemple cada uno de los campos en los que se desempeñan estos servicios privados.

Ejemplo de esto lo es, la deficiencia en cuanto al control o supervisión de su capacitación o adiestramiento en el manejo de armas, permisos de portación de armas, utilización de animales para defensa personal, requisitos de contratación y despido de los mismos, así como utilización de vehículos y uso indebido de sirenas o insignias, entre otras.

El título segundo de la ley en cuestión refiere los requisitos para la elaboración del Programa de Seguridad Pública, el cual deberá considerar los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Art.13...contendrá entre otros, los siguientes puntos:

I. El diagnóstico de la situación que presenta la Seguridad Pública en el Distrito Federal

II. Los objetivos específicos a alcanzar

III. Las líneas de estrategias para el logro de sus objetivos

IV. Los subprogramas específicos, incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la Administración Pública Federal o con los gobiernos de los Estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales; y

V. Las unidades administrativas responsables de su ejecución

Dichas disposiciones son ejercidas por algunos gobiernos municipales, quienes también tienen la facultad de planear estratégicamente las acciones a emprender en materia de seguridad pública, alineándose a lo que dicte el respectivo programa de gobierno estatal, sin embargo, al ser ejercida como una facultad, los municipios han dejado a un lado la obligatoriedad de planear, organizar, dirigir y fiscalizar la seguridad pública en su propio municipio.

En cuanto a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en su página de Internet, establece un organigrama de los cuerpos policíacos integrantes de la misma:

Agrupamientos de la Policía Preventiva

- **Policía Montada** Tiene entre sus funciones evitar los asentamientos irregulares, la tala de árboles y mantener la seguridad pública en las zonas ecológicas y agrestes, donde los vehículos automotores no puedan

acceder.

- Granaderos Proporcionan protección a embajadas y residencias diplomáticas; a los parques y jardines; a los reclusorios Sur y Norte; vigilan los eventos públicos de arte y cultura, así como los de carácter deportivo y social. Atienden la conducción y seguimiento de eventos masivos y contribuyen con su vigilancia a la seguridad de las colonias y unidades habitacionales con mayor índice delictivo.
- Policía Femenil Brindan apoyo vial en las inmediaciones de las escuelas para evitar accidentes automovilísticos. Realizan exposiciones para promover entre los estudiantes una cultura de autoprotección. Proporcionan vigilancia y seguridad en parques, jardines y eventos sociales, deportivos y artísticos en diversos escenarios, además, en la conducción y seguimiento de marchas, concentraciones, mítines, plantones y manifestaciones.
- Policía Turística Brinda protección al turismo nacional y extranjero, proporcionándoles información y guía.
- E.R.U.M. Brinda atención a lesionados en la vía pública, brindándoles servicios de primeros auxilios y, dependiendo del dictamen médico del personal de la ambulancia, canalizándolos hacia instituciones hospitalarias. Atienden partos, cuando el proceso de alumbramiento está muy avanzado y se requiere una atención inmediata.
- Policía del Transporte se encarga de vigilar y combatir la delincuencia en el sistema de transporte público colectivo: Metro, camiones, microbuses y taxis, así como en las estaciones correspondientes.

En junio del año 2002 se integraron cuatro áreas:

1. Dirección de Unidad Especial Metropolitana CENTURIÓN 1
2. Grupo Alfa de acciones preventivas CENTURIÓN 2
3. Grupo de Motopatrullas CENTURIÓN 3
4. Dirección de Protección CENTURIÓN 4

Grupo Cobra 1. Se dedica al robo a transeúnte a través de identificar y establecer operativos en puntos conflictivos para la desarticulación de pandillas, también combate el secuestro express.

Grupo Cobra 2. Dedicado al combate del robo y recuperación de vehículos, robo de autopartes y robo a transportistas.

Grupo Cobra 3. Combate los delitos contra la salud, narcomenudeo, con prioridad en escuelas y son los responsables de investigar y atender la denuncia ciudadana.

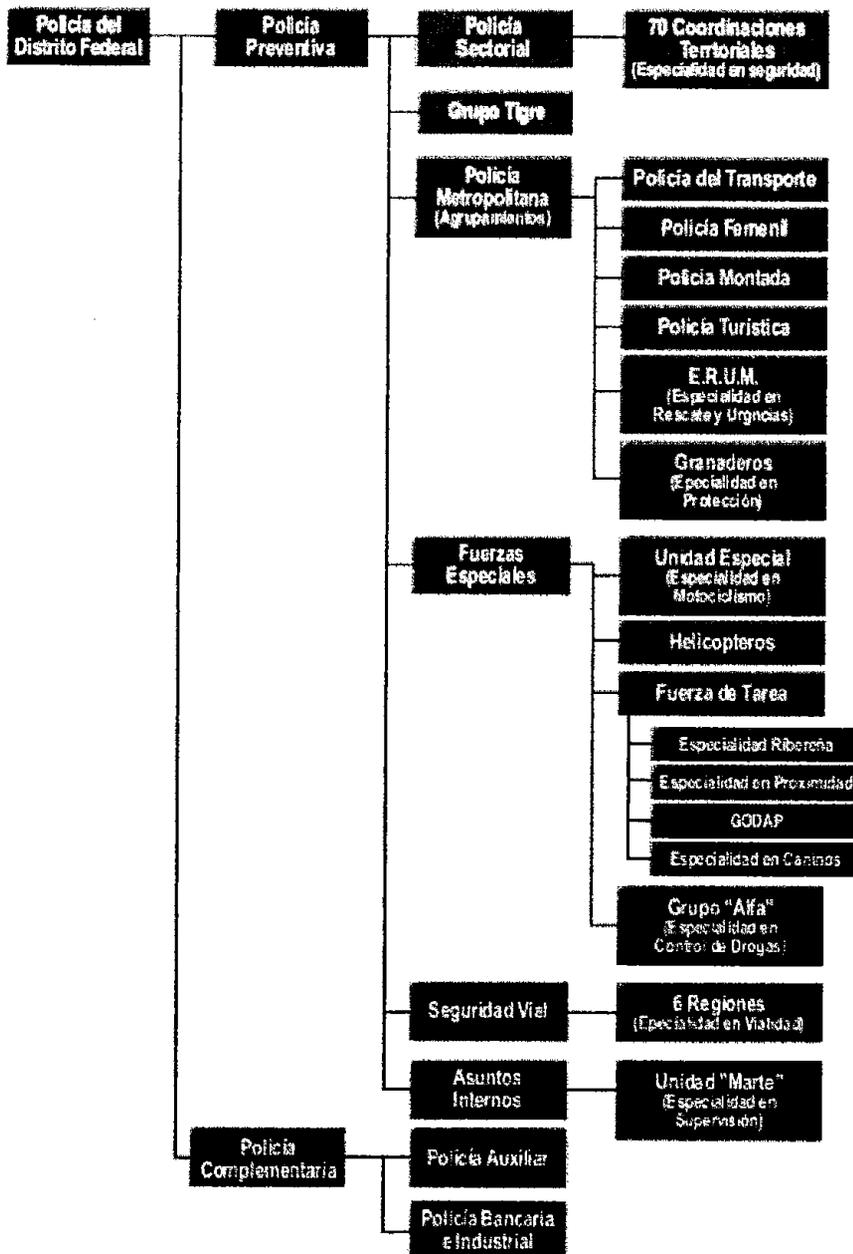
Helicópteros. tienen funciones de: Realizar patrullajes aéreos de supervisión y vigilancia, reportar incidencias viales y congestionamientos de tráfico, buscar personas y aeronaves extraviadas, apoyar las acciones de la policía a pie y en patrullas, brindar transporte y atención médica prehospitalaria a lesionados, proporcionar auxilio a damnificados en caso de derrumbes, terremotos, inundaciones y otros desastres y apoyar a diversas dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal en tareas de observación, medición de índices de contaminación, reconocimiento y fotografía.

Fuerzas de Tarea, con funciones de: Negociar liberación de rehenes, detectar y desactivar explosivos en edificios públicos y privados, realizar intervención en manejo de crisis, evitar atentados, brindar protección a la ciudadanía, a sus bienes, a instalaciones bancarias, industrias y centros comerciales, orientar a grupos a prevenir adicciones y delitos.

Grupo de Orientación y Prevención del Delito y las Adicciones.-Prevenir el alto índice de drogadicción en los centros educativos, al interior de los hogares y en la comunidad, así como la delincuencia en la Ciudad de México; se establece con diversas instituciones y asociaciones civiles.

Policía Ribereña. Brinda protección y seguridad en la zona de canales.

Policía de Proximidad. Se ha implementado buscando construir una ciudad segura con el apoyo de la ciudadanía y restablecer la confianza entre la policía y la sociedad, contempla la vigilancia policial y la participación ciudadana.



Policía Canina. Búsqueda y rescate de personas víctimas de desastres naturales, emergencias y accidentes, detección de drogas y narcóticos, reacción a actos terroristas, penetración para asalto y captura, detección de explosivos, defensa y ataque.

Seguridad Vial. Control, supervisión, regulación de tránsito de personas y vehículos en la vía pública, control de depósitos vehiculares o corralones.

Asuntos Internos, Unidad Marte y Homero. Dependien de la Dirección General de Asuntos Internos, supervisan servicios y efectúan investigaciones relacionadas con las quejas y denuncias presentadas en contra del personal operativo y administrativo de la Secretaría, también realizan operativos contra la delincuencia.

Policía Auxiliar. La Policía Auxiliar del Distrito Federal fue creada por Decreto Presidencial, el 21 de febrero de 1941, publicado en el Diario Oficial del 13 de marzo del mismo año. Sus funciones son en el servicio de vigilancia y protección bajo contrato, coordina sectorialmente las actividades operativas y acciones específicas de acuerdo a los usuarios y brinda el apoyo en diferentes áreas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de brindar servicios privados a particulares y empresas.

Policía Bancaria y Bursátil. Su actividad preponderante es el proporcionar servicios de seguridad, vigilancia y protección especializada intramuros a una gran diversidad de empresas y entidades asentadas en la capital y zona conurbana, tales como prestadoras de servicios, bancos, industrias, comercios y entidades de la administración pública, también prestan servicios de guardia

y seguridad a personas y custodia a transporte de valores, materias primas y productos, etc.⁴²

B) Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

A partir del actual gobierno del Distrito Federal 2000-2006, se comenzaron a gestar ciertas pretensiones en materia de política criminal y seguridad pública, optando por recurrir a experiencias que en su tiempo y bajo ciertas circunstancias sociales lograron buenos resultados, Leoluca Orlando en Palermo, con su cultura de legalidad y Rudolph Giuliani con su "teoría de no más ventanas rotas", mejor conocida como Cero Tolerancia; ambos con estrategias distintas lograron reducir los índices de criminalidad y restaurar el orden en su ciudad.

Se difundió el establecimiento de dichas prácticas como dos modelos a seguir en materia de seguridad pública, por lo que Rudolph Giuliani auspiciado bajo un fideicomiso privado emitió sus recomendaciones y Leoluca Orlando, bajo forma de convenio de colaboración brindó su asesoría.

Pese a que muchos de nosotros aún tenemos dudas sobre qué es lo que se propone, bajo qué circunstancias tuvo éxito, en qué participamos los ciudadanos y el cómo se implementaría en el Distrito Federal; resurge el debate al aprobar el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión del 30 de abril, la Ley de Cultura Cívica, que sucede a la Ley de Justicia Cívica, la cual contiene elementos sugeridos por las dos propuestas.

La Ley de Cultura Cívica que fue publicada el 30 de abril del presente año y que entrará en vigor, según lo disponen sus transitorios a los 60 días después, sucede a la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal.

Cambios de fondo en la nueva ley no se establecieron, sólo sobresalen algunas modificaciones como:

⁴² www.df.gob.mx

LEY DE JUSTICIA CÍVICA	LEY DE CULTURA CÍVICA
Art.2. Habla de presunto infractor	Art. 3. Probable infractor
Art 4. OMISA	Art 4.Considera también responsables a las personas morales que hubiesen ordenado la realización de las conductas que importen la comisión de una infracción
Art.8 Lugares de comisión	Art.5. Mínimos cambios
Art 8.Determina los supuestos bajo los cuales habrá de cometerse una infracción.	<p>Título Tercero. Establece rubros de infracciones.</p> <p>Art.23. Contra la dignidad de las personas.</p> <p>Art.24. Contra la tranquilidad de las personas</p> <p>Art.25. Contra la seguridad ciudadana</p> <p>Art.26. Contra el entorno urbano de la Ciudad de México</p>
OMISA	<p>Art. 24.-I.-Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera al que lo reciba para obtener un pago por el mismo. (vgr, limpiaparabrisas)</p> <p>VII. Invitar a la prostitución o ejercerla, en este caso sólo procederá cuando exista queja vecinal.</p> <p>XIV. Percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales</p> <p>XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas</p> <p>XVI. Hacer disparos al aire con armas de fuego</p> <p>XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma</p>

OMISA	Art 26. V.Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles, públicos o privados,... (graffiti)
OMISA	Cap. II.De las actividades de apoyo a la comunidad,...las actividades de apoyo a la comunidad se desarrollarán por un lapso equivalente a las horas de arresto que correspondan a la infracción que se hubiere cometido
	<p>Art.35. Son actividades de apoyo a la comunidad</p> <p>I. Limpieza, pintura o restauración de centros públicos, educativos, de salud o de servicios</p> <p>II. Limpieza, pintura o restauración de los bienes dañados por el infractor, o semejantes a los mismos</p> <p>III. Realización de obras de ornato en lugares de uso común</p> <p>IV. Realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común</p> <p>V. Impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que hubieren cometido la infracción relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor,</p>
OMISA	<p>Art. 58. El juez hará del conocimiento del servicio público de localización las siguientes actuaciones:</p> <p>I. Datos del presentado que consten en la boleta de remisión,</p> <p>II. Lugar en que hubiere sido detenido</p> <p>III. Nombre y número de placa del policía</p>

	<p>IV. Sanción que se hubiere impuesto y</p> <p>V. En su caso, el lugar de ejecución del arresto inmediatamente después de su determinación</p>
OMISA	<p>Título séptimo. Del Registro de Infractores</p> <p>Art. 107. El Registro de Infractores contendrá la información de las personas que hubieren sido sancionadas por la comisión de las infracciones a que se refiere esta ley y se integrará con los siguientes datos:</p> <p>I. Nombre, domicilio, sexo y huellas dactilares del infractor</p> <p>II. Infracciones cometidas</p> <p>III. Lugares de comisión de la infracción</p> <p>IV. Sanciones impuestas y en su caso, lugares de cumplimiento del arresto</p> <p>V. Realización de actividades de apoyo a la comunidad</p> <p>VI. Fotografía del infractor</p>

Dicha ley se presenta ambiciosa al buscar mejorar las condiciones en la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, sin embargo, ha incorporado propuestas para sancionar servicios no solicitados, como el de los llamados "limpiaparabrisas", pero quienes serán sancionados únicamente cuando ejerzan coacción para solicitar el pago de un servicio no solicitado.

Se dice que es una práctica discriminatoria e injusta, apropiada por el Distrito Federal de gobiernos extranjeros, pero si en realidad investigáramos, podríamos apreciar que no fue aplicada así en Nueva York, ya que se multaba a todo ambulante o merodeador en lugares públicos y si reincidía, era citado por la

Corte. La efectividad en la extinción de estas conductas, lo fue la amenaza para que en caso de no presentarse, el incumplimiento acarrea prisión, por lo que los propios policías que habían entregado el citatorio deberían entonces detener y presentar a quien contravenía la orden.

En México se sanciona no la actividad de "limpiaparabrisas", sino la coacción ejercida sobre cualquier transeúnte o automovilista ante un servicio no solicitado, implicando además una sanción no penal, sino administrativa.

El señalar las divergencias ante la supuesta aplicación del Programa Cero Tolerancia, en el Distrito Federal, no nos impide reconocer que de adoptar el gobierno realmente estas medidas, resultaría previamente exigible, analizar las condiciones de su implementación; ya que en Estados Unidos existe el seguro del desempleo y en Italia se garantizan los mínimos satisfactorios, caso contrario ocurre en nuestro país, por lo que habrá que crear opciones para quienes su único ingreso lo han obtenido de la calle, ya que en caso contrario sólo se castigará la pobreza.

En cuanto a la prostitución, quienes realicen dicha actividad, ya no podrán ser remitidas al Oficial Cívico, sino solo podrán ser molestadas cuando exista una formal queja vecinal, cumpliendo con los requisitos que para esta se señalan. Al pretender abatir la corrupción policiaca de quienes extorsionaban a dichas personas, deja en manos de la comunidad su denuncia, lo cual resultará un tanto aventurado para quienes emitan su queja, sabedoras de las mafias que representan quienes se dedican a esta actividad.

Se establece un Registro de Infractores, el que a mi punto de vista daría certeza en la reincidencia y aplicación de sanciones, serviría en la realización de planes estratégicos para combatir determinadas infracciones en una colonia; según las gráficas de comisión, como lugar, edad de los infractores, consumo de

drogas o alcohol, bandas juveniles, violencia familiar, etc. para su prevención y control.

El debate está presente también, por lo que hace al establecimiento de este registro en la ley, ya sus detractores lo han considerado una aberración. Si bien no podemos predecir su efectividad, en tanto que no sea aplicable, lo cierto es que los asambleístas cuentan con las facultades legales para modificar o proponer una nueva ley, si en verdad su objetivo es restablecer el orden y contribuir a disminuir los altos índices delictivos en el Distrito Federal.

III. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

A) Estructura y Funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene su asiento constitucional en el artículo 21, el cual a partir de las reformas del 31 de diciembre de 1994, señala la obligación para las tres instancias de gobierno para coordinarse en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Su estructura habla de:

Título Primero. Disposiciones generales

Título Segundo. Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Capítulo I. De la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios.

Capítulo II. De las instancias de coordinación

Sección primera. Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Sección segunda. De los Consejos locales y regionales de coordinación

Capítulo III. De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales

Capítulo IV. De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

Sección primera. Del Registro Nacional del personal de seguridad pública

Sección segunda. Del Registro Nacional de armamento y equipo

Sección Tercera. De las estadísticas de seguridad pública

Sección cuarta. De las reglas generales sobre la información

Capítulo V. De los servicios de atención a la población

Título Tercero.-De la participación de la comunidad

Título Cuarto.-De los servicios privados de seguridad

El artículo 6 de dicha ley señala los principios constitucionales conforme a los cuales habrá de llevarse a cabo toda actividad policial, especificando que el objeto de la coordinación es trabajar conjuntamente con las diversas instancias de

gobierno a fin de planear, evaluar y supervisar las acciones que en el ámbito de sus facultades se implementarán, así como los criterios conforme a los cuales habrán de formularse propuestas para el Plan Nacional de Seguridad Pública.

Queda en manos gubernamentales establecer los lineamientos de acercamiento ciudadano, en cuanto al seguimiento de planes y programas para garantizar la seguridad pública (ver Art. 9). Se establece un sistema de información general al cual están obligados los municipios, estados y Federación para proporcionar información a la autoridad, a efecto de nutrir y articular dicho sistema. Las materias que comprende se encuentran en el artículo 10.

Contar con un Registro Nacional de Policías, es indispensable para depurar a las corporaciones policiales de los elementos sin vocación ni ética, los datos esenciales de los miembros encargados de la seguridad pública, tanto operativos como administrativos, deben resumirse entre otros en: Fotografía, antecedentes curriculares, cursos de capacitación, huellas dactilares, manifestación patrimonial, sanciones administrativas, relación de exámenes antidoping, médicos, psicológicos, polígrafo, así como su situación jurídica ante las diferentes instancias en el orden laboral, penal o judicial.

En cuanto al suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública (ver Art.10 frac.v), sólo la retroalimentación permitirá llevar a cabo acciones conjuntas. Debido a la escasez de recursos materiales y financieros con los que cuenta un municipio, dicha información debe abastecer los registros federales, estatales y municipales, para permitir que toda policía pueda combatir con mayores oportunidades al delincuente; asimismo, es conveniente instruir al personal encargado de la planeación municipal, sobre las innovaciones tecnológicas, científicas y jurídicas en el campo de la seguridad pública.

¿Cómo actuará el Sistema Nacional de Seguridad Pública?, actuará en función a la celebración de convenios, acuerdos y de las resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (ver Art. 11).

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será nombrado por el consejo a propuesta del Secretario de Seguridad Pública federal, pero podrá ser removido libremente por éste. Por lo que hace a sus funciones, tendrá entre otras, la formulación de:

Propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública

Políticas, lineamientos y acciones para el desempeño de la policía en el país (por lo que es importante el análisis jurídico de las propuestas enunciadas en anterior capítulo, por el actual Secretario de Seguridad Pública de la Federación y presidente del Consejo Nacional, Gertz Manero)

Informes de actividades del consejo

Sugerencias para la eficacia en las corporaciones de seguridad pública federal, estatal y municipal.

La coordinación:

En el Servicio Nacional de apoyo a la carrera policial

Acciones operativas conjuntas

Acciones entre las policías federales preventivas.

Para acercar a todas las autoridades al Sistema Nacional de Seguridad, se han implementado para su debido cumplimiento Consejos Locales y Regionales de Coordinación (ver art. 18), quienes funcionarán en la planeación, coordinación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, trabajando de manera análoga al Consejo Nacional y según sus ámbitos competenciales (ver Art.20).

La Coordinación tiene por Objeto (ver Art. 9):

1. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública

II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley.

III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.

IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

El apartado dedicado al Sistema Nacional de Seguridad Pública, por parte de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública Federal, da a conocer a través de su página de internet www.ssp.gob.mx, los resultados de los principales

Registros Nacionales:

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. Este registro permite la integración de una base de datos nacional, en la cual se integren los datos generales, fotos, huellas y documentos de todos los elementos dedicados a la seguridad del país.

Avances: Al 29 de febrero de 2004, se cuenta con 360 mil (88.4%) registros completos (con datos generales, documentos, fotos y huellas digitales). Con un estado de fuerza de 407,253 elementos de Seguridad Pública de Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Personal de Instalaciones Estratégicas del País. Del 1 de enero al 29 de febrero de 2004 se realizaron un promedio de 7,742 consultas diarias al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados. Integrar la base de datos nacional de vehículos robados y recuperados en todo el país.

Avances: Al 29 de febrero de 2004 se tiene el registro de más de 705 mil vehículos reportados como robados. El registro vehicular cuenta con 18.3 millones de registros de 31 estados y el Distrito Federal. El módulo de consulta de la base nacional de vehículos robados y recuperados, está instalado en 137 puntos de presencia de procuradurías, en 30 oficinas de secretarías de Seguridad Pública de las entidades federativas, 15 instituciones municipales, 56 puntos de presencia de la Policía Federal Preventiva y 74 puntos de presencia en otras instituciones de seguridad pública en las entidades federativas. En enero de 2002 se realizaban 231 consultas diarias al registro de vehículos robados, actualmente se realizan 3,900 consultas diarias.

Registro Nacional de Huellas Dactilares. Uno de los instrumentos más importantes para el combate a la delincuencia, lo constituye el Sistema Automatizado de Identificación del Registro Nacional de Huellas Dactilares. A través de éste, se puede identificar en cuestión de segundos, la identidad e historial del Personal de Seguridad Pública y Privada, Personal de Instalaciones Estratégicas del País, Presuntos Responsables, Indiciados Procesados y Sentenciados, así como el apoyo a la población para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, proporcionando elementos a partir únicamente de sus huellas para consulta en bases de datos complementarias de los Registros Nacionales de Personas.

Avances: Actualmente se cuenta con una base de datos de 2 millones de registros decadactilares de personas.

Sistema Nacional de Llamadas de Emergencia 066.-El servicio telefónico de emergencia a nivel nacional, permite que la comunidad reporte sus emergencias, faltas y delitos, permitiendo una atención expedita, manteniendo comunicación directa con las instituciones de Seguridad Pública, Salud y Protección Civil.

Avances: Actualmente se opera en 32 centros y 24 subcentros, con una cobertura de 326 municipios en todo el país, beneficiando a 47,438,878, habitantes. Se

recibe y se atiende un promedio de 441 mil llamadas mensuales.⁴³

Las cifras marcan que hay todavía trabajo a realizar, ya que pese a los esfuerzos institucionales, los resultados del Sistema Nacional de Seguridad Pública aún no se han dejado ver.

B) Instancias de coordinación y vínculo ciudadano

Las instancias de coordinación serán, el Consejo Nacional de Seguridad, el cual estará integrado por las autoridades que señala la ley (ver Art.12), así como Consejos Regionales, Estatales y del Distrito Federal, Municipales y Delegacionales e Intermunicipales de Coordinación, con las tres instancias de gobierno Federal, estatal y municipal.

Se ha querido imprimir especialización a los trabajos del consejo coordinador, promoviendo la participación de investigadores y especialistas en las materias que involucra el concepto de seguridad pública; es decir, en prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social; ya que de manera auxiliar se han establecido las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Participación de Justicia y de Participación Municipal.

Los asuntos a resolver por parte del Consejo Nacional (ver Art.15) son ilimitados, ya que finalmente en su fracción X señala que llevará a cabo: *Todas aquellas que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la ley.*

Existe la intención en la ley para propiciar los mecanismos de participación de los municipios, mismos que deberán incorporarse a los órganos de coordinación locales; así, los consejos de las entidades federativas, según sus características propias determinan la instalación de sus consejos de acuerdo a la problemática de la seguridad pública, características demográficas y urbanas, incidencia delictiva y claro, su situación presupuestaria.

⁴³ www.ssp.gob.mx

Entre las materias de coordinación sobresalen (ver Art.10):

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

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública incluido el financiamiento conjunto

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública

VI. Acciones policiales conjuntas

El vínculo ciudadano se establece en dos vertientes, por un lado los servicios de atención a la población (ver Art.47) y por el otro, la participación de la comunidad (ver Art.49). Sin embargo aún no es manifiesta la pretensión de involucrar a la ciudadanía, por lo menos en la ley, ya que omite facultades de decisión, fiscalización y evaluación a la comunidad.

- Un servicio de localización de personas y bienes;
- Reportes de emergencia, salud, protección civil y de instituciones de asistencia pública o privada;
- Así como de faltas y delitos cometidos en la comunidad. (Ver Art.50).

C) El Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Prevención del Delito.

La ley no contiene especificación alguna sobre las tareas en materia de prevención del delito, sólo refiere en general la instalación de la conferencia de Prevención y Readaptación Social, como órgano colegiado auxiliar del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- "Su objeto es apoyar al Consejo Nacional y los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el conocimiento y atención de los asuntos relacionados con la prevención de infracciones y los delitos, tanto de la prevención inmediata que se realice a través de las acciones de

vigilancia, como de la prevención genérica que se atiende mediante el conocimiento y detección de las causas generadoras de las conductas antisociales, para fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan al respeto de la legalidad.

- Igualmente debe ocuparse de las políticas, programas y acciones, que intenten la debida readaptación social de los delinquentes y la adaptación integral de los menores infractores en la sociedad".⁴⁴

IV. Breve referencia a la Policía Judicial en materia de investigación y presupuestos para activar su función investigadora.

Como ya hemos señalado, el artículo 21 de nuestra Carta Magna, establece diferenciación en cuanto a la labor de la autoridad judicial y la administrativa, ya que por un lado concede la imposición de penas a la autoridad judicial y el monopolio de la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público.

Sus funciones se centran en el auxilio al Ministerio Público, para la búsqueda y preservación de pruebas de delitos cometidos, así como el colaborar con los jueces penales para citaciones, presentaciones o aprehensión de personas.

Dicha denominación de policía judicial, tiene sus reminiscencias hasta antes de la Constitución de 1917 donde las autoridades judiciales tenían una múltiple función de investigar, comprobar los elementos del delito, la probable responsabilidad y asimismo, llevar a cabo un proceso penal, hasta finalmente dictar sentencia.

⁴⁴ Sandoval Ulloa, José G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2da. Ed. JM impresión, México, 2000; p. 89

Debido a la proliferación de arbitrariedades e injusticias derivadas de la centralización de estas funciones, nace el Ministerio Público, que se convertirá entonces en la autoridad administrativa encargada de la investigación y quien ordenará la realización de todas aquellas diligencias necesarias para probar la existencia del delito y el responsable de su comisión. Es así que en el Ministerio Público se encuentran dos monopolios, el de la investigación y el del ejercicio de la acción penal.

La policía uniformada dependiente de una autoridad administrativa sólo puede actuar ante la comisión flagrante de un delito, es decir, aquellas conductas potencialmente criminales, como grupos de pandilleros en una esquina, un muchacho siguiendo a una anciana, un tipo en su auto a las afueras de una escuela o un kinder, no pueden ser catalogados de delitos, por ende, el policía deberá limitarse a hacer presencia buscando *disuadir* la comisión de un delito.

Ante este panorama, las posibles conductas delictivas en ciertas zonas o colonias, sólo pueden ser detectadas mediante el patrullaje que lleva a cabo la policía y es aquí donde circunscribe su actividad preventiva; prevenir, aun sin tener certeza sobre la peligrosidad del posible agresor, visión del lugar, si se encuentran o no armados, etcétera.

Al no poder disuadir las conductas criminales, éstas se cometen, por lo que al pedir inmediato auxilio la víctima o al percatarse el policía de tal delito, concurrirá a detenerlo, según lo ordena la Constitución en su artículo 16... En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y ésta con la misma prontitud a la del Ministerio Público.

Art. 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señala ciertos supuestos para considerarse comisión in flagrancia:

- Cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo el

delito.

- Cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.
- Flagrancia equiparada, cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo potencial de los hechos o quien hubiere participado con ella en la comisión del delito o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito.

No tratándose de flagrancia, sólo se podrá actuar contra el probable responsable, si existe denuncia o querrela,⁴⁵ ante el Ministerio Público, como el facultado, ya sea en el ámbito federal o local para investigar el delito y dar persecución al delincuente.

Ante la denuncia o querrela en la comisión de un acto sancionado por la ley penal y una vez satisfechos los requisitos de procedibilidad, comienza la actividad de la Policía Judicial, previo requerimiento del Ministerio Público para que se practiquen las diligencias necesarias a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Se ha considerado por algunos autores, que esta fase de investigación, diligencias de aportación de pruebas y valorización de las mismas para que el Ministerio Público pueda resolver sobre el ejercicio de la acción penal, constituyen en sí un mini-juicio, por lo que se ha propuesto eliminar la fase de averiguación previa o seccionar la investigación del ejercicio de la acción penal, que se encuentran ambas a cargo del Ministerio Público.

Es importante destacar el necesario trabajo de investigación científica para soportar todo un proceso penal –post delito, así como la investigación preventiva del delito, que no es otra cosa que la implantación de modelos de prevención

⁴⁵ Excitativa.-Institución del Derecho Internacional Público, por delitos cometidos contra un país en territorio de otro.

situacional, donde la autoridad encargada de prevenir toda aquella conducta criminal que atente contra la integridad física y patrimonial de una comunidad, pueda realizar labores de eliminación de oportunidad delincencial, que encuentren sustento en investigaciones a factores de propensión victimal, factores criminógenos y zonas de riesgo y por supuesto también un sustento legal que norme la potestad policial no sólo de una labor de patrullaje, sino de una verdadera prevención criminal.

CAPÍTULO TERCERO

Estudio analítico y conceptual de la policía

I. Clases de Policía

Constitucionalmente se hace referencia a la policía desde tres aristas, Policía Preventiva *-Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones, por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.* Policía Judicial. *La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato,* Policía Militar. *Especialmente ante los tribunales militares y bajo sus propias leyes, habrá de tener jurisdicción solamente para los que por ley habrán de someterse a la justicia militar, no civiles.*

Se han establecido ciertas autoridades encargadas de vigilar, bajo la categoría de prestación de un servicio administrativo, por lo que de acuerdo a su naturaleza jurídica, el término policía ha sido empleado en esta rama del Derecho.

Es así como actualmente derivado de las propuestas para combatir la inseguridad pública se habla de una *criminología administrativa*, relacionada en acciones del gobierno policía, inseguridad pública y prevención. A continuación citaremos algunas clasificaciones que se han observado acerca de la policía:

Juan Palomares de Miguel, Diccionario para juristas: Administrativa, Bancaria e Industrial, Científica, de Costumbres, de Estrados, de Seguridad, Federal de Caminos, Femenina, Judicial, Gubernativa, Marítima Municipal, Preventiva, Sanitaria, Secreta, Urbana.⁴⁶

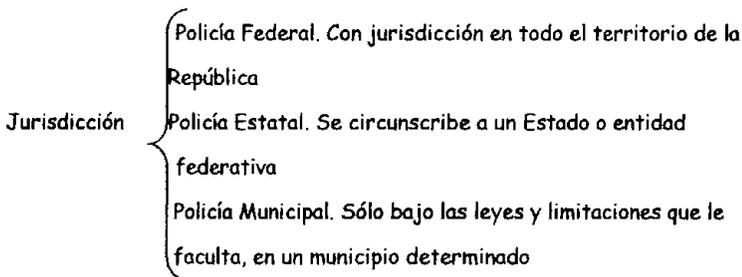
⁴⁶ Palomares de Miguel, *Diccionario para Juristas*, T II, Ed. Porrúa, México 2000 p.1205

Jesús Cerda Lugo, *Derecho de Policía: Policía Federal, Policía Judicial del Distrito Federal y de los Estados, Policía Judicial Militar, Policías de Migración, Policía Federal Forestal, Policía Fiscal Federal.*⁴⁷

Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo: Policía Fiscal, Policía Aduanera, Policía Migratoria, Policía de Salubridad, Policía de la Propiedad, Policía de Cultos, Policía de Precios, Policía Agraria, Policía del Trabajo, Policía de la Industria y el Comercio, Policía de Prensa, Policía Funeraria, Policía patrimonial, Policía Minera, Policía Ecológica.*⁴⁸

Enciclopedia Jurídica Omeba: *Policía Judicial, Policía Administrativa, Policía de Gestión, Policía Agraria, Policía de Salubridad, Policía Preventiva, Policía Represiva, Policía de Costumbres*⁴⁹

Estas policías en su generalidad surgen de la obligación del Estado para el aseguramiento del orden público, policías administrativas quienes tienden a regular aspectos en distintas materias. Todas en diferente medida y competencia, buscan como fin la prevención a contravenciones establecidas en las leyes administrativas. Es así como en términos generales encontramos tradicionales clasificaciones por:



⁴⁷ Cerda Lugo, Jesús *Derecho de Policía*; Colegio de Abogados A.C. Sinaloa México, 2000 p.71

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, VIII 2da. Edición, Editorial Oxford; México, 2000 p.187

⁴⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba* T XXII Pen-Pres Librerías Científicas, Argentina, 1975 Págs. 625, 629

Otras aluden a la materia: Policía Forestal, encargada del cumplimiento y prevención a las leyes forestales. Sanitaria. En materia de salubridad e Higiene; Policía Fiscal. Vigila el cumplimiento a las disposiciones fiscales, de la misma manera la policía aduanera, pero de jurisdicción federal en materia aduanera, como la entrada y salida de mercancías del exterior. Policía Femenina. Labor que lleva a cabo el sexo femenino, principalmente en funciones preventivas, como protección a estudiantes, salida y entrada del alumnado, servicios de vigilancia en eventos públicos y masivos, etcétera.

En 1999 se unifican diversas policías preventivas a nivel federal, tales como la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración, concentrándose bajo el mando de la Policía Federal Preventiva, abarcando como tal la coadyuvancia al Ministerio Público en delitos denominados de *alto impacto social*.

Constitucionalmente y derivado de sus funciones, se ha hecho una clásica distinción entre Policía Preventiva, con facultades para impedir la comisión de actos delictivos y la función garante en la salvaguarda del orden público y la Policía Investigadora o Judicial, encargada de brindar auxilio al Ministerio Público en el ámbito federal o local, para la investigación de los delitos.

La Policía Preventiva tiene un carácter eminentemente preventivo y se encuentra encargada del mantenimiento del orden público, la paz y la tranquilidad en un territorio determinado, en las entidades federativas y municipios respecto a delitos del orden común y de competencia federal siempre y cuando haya flagrancia en la conducta.

Ejercen también el poder público en las contravenciones a las disposiciones sobre Justicia Cívica, infracciones que son sancionadas por el juez u oficial calificador, ubicándose en Oficialías Conciliadoras y Calificadoras y con

áreas para el cumplimiento de los arrestos, que pueden imponerse hasta por un máximo de 36 horas.

La Policía Judicial, se encuentra teóricamente bajo el mando inmediato del Ministerio Público, cumplen funciones en la investigación de los delitos, así como colabora con la autoridad judicial en el cumplimiento de aseguramientos, ejecución de órdenes de aprehensión, citatorios, arraigos, cateos, etc; o bien realiza las diligencias encaminadas a comprobar el cuerpo del delito y el probable responsable.

La Policía Privada, que ante el creciente auge de la inseguridad y la ineficacia de la policía para combatirlo, ciertos sectores de la sociedad se han visto en la necesidad de recurrir a personal particular, mismos que bajo la celebración de contratos para la prestación de servicios brindan protección.

Pese a que no devienen sus funciones de un órgano administrativo o de poder público, quienes laboran para estas empresas de servicios de seguridad privada, se ven obligados por la ley, como por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las respectivas leyes estatales de seguridad pública preventiva, para ceñirse a sus disposiciones.

Bajo el supuesto de una mayor capacitación y preparación, la demanda del servicio se ha elevado, surgiendo un sinnúmero de pequeñas corporaciones, quienes en la clandestinidad se aventuran a ser presas de la delincuencia, exponiendo al protegido; aún más, enfrentan problemas legales al portar armas de fuego sin las autorizaciones correspondientes.

Sin ser autoridad, el estar sujetos a una normatividad para su función, también les acarrea obligaciones en la colaboración con las instituciones

policíacas ante actos delictivos, aún cuando afecte o no a la industria o particular que haya solicitado el servicio.

Si bien no se puede negar la necesidad de que la gente, en especial los dueños de establecimientos y empresas mercantiles recurran a la protección de empresas de seguridad privada, para evitar afectaciones por terceros a su patrimonio o a su misma integridad física, es requerido para la marcha de las empresas que prestan estos servicios, cumplir con los requisitos legales que para su constitución y funcionamiento se exigen.

Aun cuando se invoca la formulación y aprobación de una ley que regule los servicios de seguridad privada en específico, es indudable que en la medida que el gobierno y los cuerpos de seguridad pública cumplan con su tarea de salvaguardar la integridad de los habitantes, se mermará drásticamente el campo de acción de estos cuerpos de seguridad.

II. Naturaleza Jurídica de la Policía Preventiva y su estudio conceptual

La Policía Preventiva como tal cumple con una naturaleza jurídica eminentemente administrativa y en nuestro derecho adquiere la categoría de un servicio. Algunos podrían llamarla un mal necesario, pero la policía pese a que limita los derechos y libertades individuales, busca establecer el orden en la convivencia diaria de los miembros de una sociedad.

Su normatividad y ordenanzas son de naturaleza administrativa, en donde el acto emitido por la autoridad puede ser reglamentario o discrecional, debiendo estar fundado y motivado.

Los medios de policía se reflejan por un "intervencionismo administrativo, por vía de coacción"⁵⁰, en donde en ejercicio de sus funciones, actúan en prevención o represión administrativa, emitiendo actos de autoridad, que aunque mandatos o prohibiciones se legitiman por su emisión fundados en disposiciones legisladas. De igual manera emite sanciones a las contravenciones o infracciones administrativas; la multa como pena pecuniaria o económica, el arresto que como máximo es de 36 horas y como ejemplo en la nueva Ley de Justicia Cívica, se pretende implementar el trabajo a favor de la comunidad para los infractores.

Dichas sanciones deben cumplir con principios de legalidad, es decir expresamente señalada y bajo supuestos previamente legislados, así como razonabilidad, proporcionalmente a la trasgresión. Debe además ser emitida bajo criterios de situación económica del infractor, grado de instrucción y reincidencia, en su caso.

A) Policía Preventiva

Etimológicamente policía deviene del "latín *politia* y del griego *politike*, es decir, el buen orden y la guarda de las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han decretado para el buen orden o mejor gobierno".⁵¹ Dicho vocablo alude al ordenamiento de la ciudad, relativo a la *polis*.

Así es como el estudio etimológico de una institución, nos conduce en su enlace histórico-jurídico en que se origina, ya que aun cuando históricamente el concepto surge para dar protección, hoy en día se asimila a la represión, la coacción del Estado, limitaciones y prohibiciones y aún peor, con otros vicios del poder con los que se ha identificado a la policía, corrupción y abuso de autoridad.

⁵⁰ Garrido Falla, "Tratado de Derecho Administrativo" V II ,10 edición, Editorial TECNOS, Madrid, 1992 p.139

⁵¹ Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Vol. III, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial Harla, junio, 1999 p.180

Gramaticalmente por policía se entiende, “la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. II. Cortesía, buena crianza, urbanidad en el trato y costumbres, aseo, limpieza y pulidez”.⁵²

La existencia de la policía implicaba la certidumbre de un buen orden, descartando la delincuencia, así como la inseguridad que pudiera afectar la vida en sociedad. Como representante del poder y fungiendo principalmente para legitimar la autoridad en territorios conquistados, la limitación de ciudadanos y extranjeros en los asuntos públicos, así como toda política en rebelión del gobierno establecido, para limitar, restringir y controlar la conducta de los habitantes.

En palabras de Rosseau en su Contrato Social, el hombre cede parte de su libertad individual, para vivir en sociedad, a través de un contrato social en donde aun cuando nace libre, prefiere vivir entre cadenas por el bien común.

A continuación analizaremos algunas definiciones acerca de la policía por diversos tratadistas, citados por el profesor Rafael Martínez Morales, en su Tratado de Derecho Administrativo⁵³.

Roberto Dromí, define a la *policía como la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas.*

La policía circunscribe sus tareas a los mandatos de la ley, a hacer cumplir aquellas disposiciones que garantizan el buen orden en la ciudad, sin embargo, hoy este concepto puede resultar desatinado ante el crecimiento de la

⁵² *Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano*, Editorial Jackson, TVI p 918

⁵³ Martínez Morales Rafael; Op. cit. p. 187

delincuencia y de policías que ven cumplida su misión, al presentar un sinnúmero de infractores a las leyes cívicas y penales por comisión in flagrancia.

Por lo que una renovación conceptual y estructural de la policía bajo nuevas visiones, requerirá una policía en evolución, mas no en retroceso, que deje de ser el policía preventivo "vigilante, sereno o farolero", de los tiempos de don Porfirio Díaz y se convierta en una policía investigadora científica, no sólo en cuanto a la investigación de los delitos, sino sobre todo en la prevención.

Por lo que se refiere a García Oviedo y Martínez Useros, exponen que *la policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe, un medio para alcanzar un fin*. Retoma el concepto griego y romano de protección a la civitas, aquí el fin sí justifica la existencia de autoridades que limiten y restrinjan la libertad humana.

Sarria. *La policía comprende todos los medios de carácter no represivo que utiliza el gobierno. Es por lo tanto, la previsión administrativa y es referida fundamentalmente a los servicios públicos*. Este servicio al que se refiere Sarria es el de seguridad pública, en donde erradicando la idea de coacción y uso de la fuerza para imponer el orden, se exige de las autoridades policiales la previsión, es decir, la función que habrán de ejercer las autoridades administrativas llamadas policías para evitar la comisión de actos delictivos que distorsionen el sentimiento de inseguridad en un territorio determinado.

Citaremos por último a Bielsa, quien considera a *la policía como el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden y garantizar la integridad física y aun moral de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva*.

Si bien la policía construye una manifestación del Estado para limitar, restringir o regular las acciones del individuo en vida social, jurídicamente

contamos con defensas ante arbitrariedades derivadas de la actividad discrecional de la autoridad. El amparo como protector del respeto a nuestras garantías individuales sobre cualquier acto de autoridad, deja la puerta abierta para que los actos del ente administrativo se emitan y ejecuten sin vulnerar derechos como la legalidad, fundamentación y motivación del acto de molestia, seguridad jurídica, etcétera, prohibiendo la discriminación, la tortura y detenciones arbitrarias, entre otras.

B) Conceptos relacionados

1. Seguridad Pública

El concepto de seguridad pública ha tenido gran auge en los últimos tiempos, visto como corolario de un sin fin de discursos políticos que asumen un exterminio de la delincuencia a cambio de votos, en elecciones a cargos populares. Ejemplo lo es la polémica levantada por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien a través de su Secretario de Seguridad Pública, acudió a la asesoría internacional de Leoluca Orlando y Rudolph Giuliani, entre sus acciones más criticadas; sin embargo aún no hay una puesta en marcha de las recomendaciones emitidas en sus asesorías.

Con las reformas del 31 de diciembre de 1994, la seguridad pública viró hacia una nueva dirección, pretendiéndose entonces un concepto integrador como "la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas, la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general, de todas aquellas que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".⁵⁴

⁵⁴ Sandoval Ulloa, Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2da. Edición JM impresión, México, 2000 p.41

Este concepto integrador se da a partir de facultades y decisiones constitucionales en materia de seguridad pública, como lo es la concurrencia funcional que establece el artículo 21, sin embargo, como ya hemos señalado en capítulos anteriores, la constitución no es explícita al respecto de la seguridad pública, reduce su capacidad reguladora como norma fundamental a cuestiones funcionales.

Derivado del concepto inmediato antecedente, podemos deducir que se considera un servicio a cargo del gobierno en sus tres niveles competenciales, sin embargo, como toda facultad concurrente, la exigibilidad en su efectiva ejecución, ya sea como plan de gobierno, como servicio público o como derecho, es ambigua.

Aun cuando constitucionalmente se ha dado participación a la Federación, el obligado principal en la prestación de este servicio sigue siendo el municipio tal y como lo establece el artículo 115.

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, Policía Preventiva y tránsito;...

Municipios que cuentan con escasos recursos presupuestales para este fin, debido a la falta de reconocimiento para la prestación del servicio, como el establecimiento de un Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y el Distrito Federal, en materia de seguridad pública, el cual no llega a los municipios; orillando a los ayuntamientos a disfrazar mediante actividades preventivas como alumbrado, pavimentación, etcétera, el uso de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, ya que aunque no está etiquetado especialmente a este fin, es utilizado en la materia.

Samuel González Ruiz, cita el concepto de Zaffaroni en cuanto a conceptualizar a la seguridad pública como: El conjunto de políticas o acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.⁵⁵

En este orden de ideas el concepto abarca dos sistemas: El penal y el policial, siendo integrador al involucrar no sólo al policía, como erróneamente aún hay quien lo considera único responsable de la seguridad pública, sino bajo una visión coordinada de diferentes medios para alcanzar la paz y el orden públicos, es decir, la prevención y la coacción del Estado para castigar contravenciones al orden establecido. Involucra, por lo tanto, desde el punto de vista criminológico, la prevención general y especial como medios para el logro de la seguridad.

No podemos desprendernos de su estudio etimológico, ya que seguridad proviene del latín securitis, es decir, confianza en que la persona no tiene nada que temer.

En donde su desarrollo histórico nos lleva a contemplar un concepto muchas veces absolutista, con entes represores y utilizado como justificante para el control de la seguridad y el bien común a cambio de la restricción de la libertad personal, limitaciones y prohibiciones. O bien como la seguridad pública en plena democracia, donde los ciudadanos tienen la facultad de exigir de sus autoridades la salvaguarda de su patrimonio y de su persona, con órganos de fiscalización en el ejercicio del poder público, cultura de denuncia y legalidad; una seguridad tal vez esperada como un derecho humano.

Juan Ramírez Morín, nos habla de una seguridad pública que "como actividad principal de la policía, es una función estatal limitadora de las garantías individuales en estricto sentido y tal vez, también calculadora de la seguridad

⁵⁵ González Ruiz, Samuel, *Seguridad Pública en México*, UNAM, México 1994 p 49

jurídica".⁵⁶ Si bien no hace referencia específica a los sistemas de prevención, procuración de justicia y readaptación social, su concepto es de carácter represivo, pero delimita la función generadora de la policía en un Estado:

1. El policía como eje fundamental en torno al cual giran las principales políticas de seguridad pública.

2. Ya sea por el bien común, legitimada o no, se erige para la convivencia humana colectiva. Toda función preventiva, judicial, penitenciaria o post-penitenciaria es en estricto sentido limitadora de la libertad humana.

3. Una irrestricta seguridad jurídica, que nos daría una prescindible seguridad pública.

La seguridad pública como tal se refleja como la que "orienta el comportamiento de la sociedad, mediante acciones normativas del orden público, por lo que se puede definir la seguridad pública como la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público".⁵⁷

En estas teorías que pugnan por la seguridad conceptualizada en razón de un fin inmediato, el bien común; se habla de que la seguridad 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.

Es indudable que la seguridad pública contempla factores que la han acompañado a lo largo de su evolución, como lo son:

1. Acción o responsabilidad estatal
2. Garantizar y preservar el orden público
3. Actos de autoridad provisorios y reactivos

⁵⁶ Ramírez Morán, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2003 p.21

⁵⁷ Thiago Cintra, en *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México* Op.cit. p. 42

4. A cargo fundamentalmente de la autoridad administrativa, con un enlace indisoluble de la figura policial.

Algunos autores como Martínez Garnelo, en sus obras sobre seguridad pública y policía, la define como "el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato es el encaminar la diligenciación, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito".⁵⁸

Este concepto alude a la seguridad pública desde un punto de vista mayormente criminológico que administrativo, ya que entiende como factor fundamental el trabajo preventivo y estabilizador en la comisión de actos delictivos dentro de una sociedad, por lo que el delito como acto u omisión que es sancionable por la ley penal, es visto como el desequilibrio a la armonía y orden de la vida en sociedad.

Su prevención, disuasión y control están a cargo de la autoridad que bajo los programas, métodos y lineamientos que se determinen tiene la obligación, en virtud de un pacto social que legitima el poder, de garantizarnos la protección a nuestro patrimonio e integridad física.

El artículo 3o. De la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dice 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.

⁵⁸ Martínez Garnelo Jesús *La Seguridad Pública Nacional* Ed. Porrúa, México 1999 p.57

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la Policía 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 esta ley.

Medios	Fines	Facultades Concurrentes
Prevención persecución sanción	Salvaguardar la integridad Preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Diferentes policías: Estatal, Federal y municipal Ministerios Públicos, según su jurisdicción Sistema Administrativo Penitenciario y de menores infractores.

2. Seguridad Ciudadana

A principios del milenio, el término seguridad ciudadana ha tenido gran auge, principalmente en América Latina, con países como Guatemala, el Salvador, Nicaragua y Perú, pero con un origen histórico que se remota a Europa, con el gobierno español, definiendo a la seguridad ciudadana en términos generales "como la protección de las personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades pública".⁵⁹

Por lo que hace a la cultura latinoamericana, ésta ha sido identificada bajo un criterio subjetivo, llamado "sentimiento de inseguridad", es decir, el miedo o el sentir de la gente a ser presa de la criminalidad, reflejada en una cifra negra; pero que se reduce a criterios estrictamente subjetivos de la población y de ineficacia de las instituciones encargadas de brindar protección.

La seguridad ciudadana ha sido retomada en el "sustento de la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad

⁵⁹ Revista Vasca de Administración Pública No. 27, Mayo-agosto, España Oñate, 1990 p.12

de las personas y de sus bienes, teniendo su razón en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos”.⁶⁰

Es así que la seguridad ciudadana se entiende según algunos autores, a favor del ciudadano como tal, a diferencia de la seguridad pública cuya garantía se hace presente a favor del orden establecido; por y a favor de las autoridades del gobierno en turno.

La seguridad pública se presenta conformada por el aspecto objetivo, que se refiere a las cifras delincuenciales reales que dan una mayor o menor seguridad, estadísticas, cifras, conteos, etcétera; mientras que la seguridad ciudadana se vislumbra bajo el contexto subjetivo, es decir, el sentir de la gente sobre la inseguridad en un tiempo y lugar determinado, por lo que conviene analizar cuáles son sus elementos conceptuales.

1. *Seguridad de personas y bienes*; aunque aquí cabría un señalamiento, ¿Qué entendemos jurídicamente como ciudadanos?

Según el artículo 34 de la Constitución: *Los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:*

- I. *Haber cumplido 18 años y*
- II. *Tener un modo honesto de vivir.*

Por lo que formalmente quedarían excluidos todos aquellos que no reúnan tales requisitos, niños, extranjeros, interdictos, incapaces, etcétera, entes que por su sola existencia tienen derecho a la seguridad (art. 3 de la Declaración de los Derechos Humanos).

2. Doctrinalmente se dice que; “La seguridad pública encuentra su razón de ser en el ideal de la política criminal con sentido represivo, donde lo principal es el resguardo del Estado, ya que él es el que puede contener los efectos de los actos

⁶⁰ Rico José María y Chinchilla Laura “*Seguridad Ciudadana*” Editorial Siglo XXI, México 2002 p.89

delictivos y en éstos términos dar protección”.⁶¹ La seguridad ciudadana no se entiende con efectos represores, sino de auténtica protección.

3. Contempla dos vertientes de la seguridad ciudadana:

1. El elemento objetivo del concepto, acciones reales contra la delincuencia, en todas aquellas que garanticen el orden público.

2. El elemento subjetivo, respecto del cual hacen énfasis los defensores de este concepto como el más viable y que se refiere al sentimiento de inseguridad “el fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con el aumento, real o supuesto de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión”.⁶²

Es decir, se conjugan dos aspectos, primero el lado objetivo respecto a los delitos que se cometen y el subjetivo, del sentir colectivo respecto al aumento de la criminalidad. Por lo que presupone: Aumento efectivo criminal, como factor determinante para que pueda existir un criterio subjetivo o de percepción criminal.

Dicho sentimiento no se ve reflejado en el elemento objetivo, cifras o estadísticas legales del delito, sino en las cifras reales que son consecuencia de una cifra negra o actos delictivos no denunciados y atribuidos bajo este contexto a la desconfianza de las autoridades.

Si bien este concepto da valor a un aspecto fundamental para toda política en materia de seguridad ciudadana, como lo es la percepción de la inseguridad por los habitantes, la mayoría de gente sigue siendo víctima del delito, pese a que existe una disminución en los índices delincuenciales.

Aun cuando no se denuncie formalmente a causa de numerosos factores como desconfianza, corrupción, impunidad o temor, la actividad estatal se

⁶¹ Gudiño Galindo, Julián Jesús, *De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana*, Criminalia Año LXVIII No.2, mayo-agosto, Editorial Porrúa, México, 2002 p.27

⁶² Rico José María, Op. cit. p. 11

convierte en ineficaz e incompetente para combatir aquello de lo que es más correcto hablar: ... de la inseguridad.

“La individualidad de percepción del ser humano, es lo que permite la transformación constante de la actitud social ante eventos cotidianos, esta influencia ha correspondido en últimas fechas a los medios masivos de comunicación, en la generación del espectáculo de la llamada inseguridad pública”.⁶³

No podemos omitir la influencia de los medios de comunicación en el sentimiento de inseguridad que tiene la gente, su difusión masiva vierte a los receptores la percepción, muchas veces manipulada, ya sea por lineamientos comerciales o publicitarios, económicos y hasta políticos, que permiten ver del acontecer nacional e internacional, lo que bajo de acuerdo a cierta ideología el público debe ver y saber, determinando en gran medida la percepción ciudadana sobre la inseguridad bajo la lupa de su lente.

Otra de las características importantes en la doctrina sobre este concepto, es el establecimiento de modelos con la participación primordial de la comunidad e inserción de políticas sociales o programas como el modelo de proximidad, ojo ciudadano o policía de barrio, implementados en algunos países de Latinoamérica.

Por lo que una política de seguridad ciudadana debe perseguir los siguientes objetivos:

*Asegurar la calidad de vida de todos los ciudadanos y desarrollar un medio de vida apacible y seguro.

Promover el respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de los ciudadanos.

⁶³ Ibid p.17

Una reducción significativa de las formas más graves y preocupantes de la comunidad y del sentimiento de inseguridad, así como del recurso a medidas colectivas de represión.

Propiciar el acercamiento de la policía a la comunidad".⁶⁴

3. Seguridad Nacional

Una vez analizada la seguridad ciudadana, en su aspecto histórico nos referimos a la seguridad nacional, con raíz en Estados Unidos de Norteamérica e influenciada por la Guerra Fría, pero que cae después en desuso con la guerra de Vietnam.

"En México, la seguridad nacional se funda en 1917, con la entrada en vigor de la Constitución y a cargo de la Secretaría de Gobernación, con el único fin ser de un protector interno y externo del mismo Estado".⁶⁵

Si el concepto seguridad pública y seguridad ciudadana dan pauta a comentarios encontrados, aún más el de seguridad nacional, ya que puede acarrear a gobiernos despóticos, autoritarios o dictatoriales, violación a los derechos humanos, una disfrazada democracia o aún más represión, torturas e intervencionismos.

Tradicionalmente se ha escrito, que la seguridad nacional según Walter Lippman se refiere a que "una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra".⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem* p.162

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial VI*, 2da. Edición, Ed. Porrúa, México, 2001, p.946

⁶⁶ Walter Lippman en, *En busca de la seguridad perdida*, por Aguayo Quezada et al. 2da edición, Editorial Siglo XXI, México, 2002, p. 44

Se desprenden elementos esenciales para estructurar un concepto de seguridad nacional, pues se trata de:

1. Asegurar y garantizar el respeto a los intereses nacionales
2. Utilización de medios para estos fines como el poderío militar, económico y político
3. Presupone una amenaza de riesgo por terceros, de acciones o políticas de otros estados.

Ante el concepto de seguridad nacional, se invoca a la soberanía de los estados, no intromisión diplomática, ya que aún cuando existe una Corte Internacional para dirimir controversias entre los países, éstos tienen que someterse por voluntad propia a su jurisdicción, en tanto a nivel internacional no existe un órgano superior que pueda determinar legítimamente si concede razón a uno u otro Estado; se trata entonces de estados soberanos, actuando en igualdad jurídica y respeto a sus autonomías.

So pretexto de la seguridad nacional Estados Unidos se ha convertido en un super-país y "redentor de las causas perdidas", cuya intromisión no se hace esperar. Bajo argumentos que pretenden justificar la seguridad, no sólo la nacional sino por el bien del mundo, ha cometido atrocidades de guerra, el aislamiento a un país, tortura y discriminación racial, utilización y fabricación de todo tipo de armas para el exterminio, etcétera.

Su intervencionismo ha llegado a considerar un gran catálogo de amenazas a sus intereses nacionales e internacionales, como el expansionismo soviético, los múltiples intentos por derrocar a Fidel Castro en Cuba, aun manipulando y amedrentando a la comunidad internacional, Salvador Allende en Chile, Vietnam, la certificación antidrogas en México, políticas antiemigrantes violatorias de derechos humanos, actualmente la guerra de Irak y el derrocamiento tan esperado de Sadam Hussein, por nombrar algunos.

La indefinición internacional sobre la seguridad nacional, ha dejado que los países cataloguen la calificación de amenaza o agresión a un Estado, cuya única limitante, respetada sólo por algunos países, lo es el respeto a los principios generales del Derecho Público Internacional.

De manera general se consideran tres aspectos fundamentales para determinar cuándo una cuestión es parte de la seguridad nacional, como: "En el ámbito de lo no político, aquel donde la sociedad resuelve sus problemas al interior de sus comunidades 2. El ámbito político que requiere frecuentemente la intervención del gobierno, 3. El de la seguridad pública, cuando se violenta la ley y el Estado tiene que intervenir. Pero puede hablarse de seguridad nacional cuando o el futuro o el bienestar de este país se halla en riesgo".⁶⁷

Hay que aclarar que estos asuntos a veces pueden considerarse que afectan la seguridad interior de un país, como los secuestros, robo, piratería, corrupción, etc.; otros afectan la seguridad nacional pese a ser eminentemente problemas de origen interno, que causan un daño a la sociedad en su conjunto desproporcionado e incontrolado; como la delincuencia organizada, el narcotráfico, daños irreparables al medio ambiente, golpe de Estado, etcétera.

Ponen en peligro siguiendo el concepto tradicional, la seguridad nacional, cuando hay intervención de otro Estado y ésta se ve amenazada, con actos como terrorismo internacional, invasión militar, etc.; así algunos llegan a ser asuntos de seguridad internacional como la fabricación y utilización de armas químicas, biológicas o nucleares, plagas y enfermedades contagiosas cuya propagación ha rebasado límites y fronteras, experimentos con seres humanos y demás.

Últimamente se ha hecho ahínco ya no en la seguridad pública, seguridad ciudadana o de los habitantes, sino en una *seguridad humana*, concepto utilizado para introducir la seguridad ante amenazas como pobreza, hambre,

⁶⁷ Magazín Seguridad, Partido, Lara Othon, *Cuando un Estado se contiene*, Año I No. 2 Abril 2003 p.9

enfermedades, enlazado obviamente con el progreso en el desarrollo humano, entre quienes lo impulsan se encuentran países como Canadá, Japón, la ONU y diversas organizaciones no gubernamentales.

C) PREVENCIÓN

La seguridad pública en su conceptualización integral, relaciona a la prevención del delito, por lo que no deja de reconocerse la importancia que tiene para la planeación y determinación de las políticas anticriminales.

Esta función está encomendada esencialmente a la policía administrativa quien tiene a su cargo la prevención de los delitos, dicha función como ya hemos analizado, la emprende mediante el patrullaje, una prevención disuasoria, pero que restringe en gran medida la función y existencia policial.

Ante este panorama surge la inquietud de retomar el concepto de policía en cuanto a la prevención del delito, por lo que hay que virar hacia el lugar que hoy ocupan los policías preventivos, principalmente los municipales, quienes históricamente han sido considerados el "patito feo" de las policías.

Además de profundizar en su capacitación, regulación a sus funciones y atribuciones, así como del denegado reconocimiento a la labor esencial que llevan a cabo en cuanto a la prevención delictiva dentro de una sociedad, esperamos una correcta labor contra el delito, disminución de los crímenes y consecuentemente en el trabajo persecutorio del delincuente, así como en la administración de justicia y sistema penitenciario.

1. Concepto

En cuanto al concepto de prevención del delito, podemos decir que éste por sí se define, es decir, como todas aquellas medidas y acciones a fin de evitar el delito.

En materia criminológica se ha entendido a la prevención como el “conocer con anticipación la posibilidad de una conducta antisocial, disponiendo los medios necesarios para evitarla”,⁶⁸ lo que implica disponer de los medios requeridos para anticipadamente, evitar el daño a la sociedad que implica todo acto delictivo.

Se concentra entonces la dialéctica prevención-represión, ambos aspectos mediante los cuales el poder público trabaja. La represión, un concepto más definido, con consecuencias de aplicación inmediata, en tanto que la prevención se define bajo medidas, acciones o programas menos inmediatos y muchas veces de mera predicción.

Prevención Policía Seguridad Pública Política Criminal

Enlazando estos conceptos, el consecuente inmediato como podemos ver será: La Política Criminal aplicada por el Estado y cuyo objetivo es el análisis de las acciones eficaces y coherentes en una sociedad y en un tiempo determinado, que dirigen el trabajo de las autoridades competentes en materia de seguridad pública para combatir el delito en todas sus manifestaciones.

En México carecemos de un instituto nacional de estudios en materia de prevención, donde entre otros aspectos, los planes de seguridad pública se contemplen obligatorios a nivel federal, estatal y municipal, con acciones integrales y eficaces de prevención, en coordinación directa con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que junto con investigadores en materia de

⁶⁸ Herrera Pérez, Agustín, *La prevención de los delitos, elemento fundamental en la seguridad pública*
Revista de Administración Pública sep-nov-2002 p. 16

prevención delictiva asesoren y den información a los gobiernos que así lo requieran.

Algunas concepciones de política criminal nos hablan de la prevención del delito y la política criminológica, al establecer que “la política criminológica es el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen, en otras palabras, una política criminal es el arte de apropiarse las condiciones especiales de cada pueblo a las medidas de represión y de defensa social que la ciencia del derecho establece abstractamente.

Maggiore dice, que la política criminal es la ciencia, arte o práctica de los medios de que se sirve el Estado para prevenir y reprimir los delitos”.⁶⁹

Tal pareciera que la prevención es una encrucijada de propuestas, sin embargo, la única forma que hay de anticiparse al delincuente es pensar como él, establecer quiénes podrían ser susceptibles a convertirse en víctimas, en qué territorio se puede cometer el delito sin mayor riesgo, cuándo es más vulnerable una persona para ser atacada o con qué medios se cuenta al emplear la violencia.

Toda promesa o política de prevención debe ser revisada desde que aún es una propuesta electoral, ya que es común que sea utilizada como estandarte político y publicitario. Es nuestra responsabilidad exigir su cumplimiento, así como impulsar que en nuestra constitución sea considerada la seguridad pública más que como la prestación de un servicio, como un derecho.

2. Clases de Prevención

Existen diferentes criterios para establecer las clases de prevención, ya que algunos las han catalogado, según el ámbito territorial en nacional, internacional o regional. Institucional, cuando emanan sus acciones de un órgano del poder

⁶⁹ Ferri y Maggiore, en *Seguridad Pública Nacional Op. cit.* p.220

público; o no institucional, cuando las realiza organizadamente la comunidad o de manera individual; social, atendiendo a los factores sociales de una colectividad, como educación, salud, vivienda, etc.; situacional, en una zona determinada y según circunstancias propias; policial, las que realiza el agente de la seguridad pública.

Tradicionalmente la prevención se ha clasificado en Prevención Primaria, Secundaria o Terciaria. Para el maestro García- Pablos de Molina, "la prevención primaria se orienta a las causas mismas, a la raíz del conflicto criminal, para neutralizar éste antes de que el propio problema se manifieste.

Prevención Secundaria. Por su parte, actúa más tarde en términos etiológicos, no cuándo-ni dónde- el conflicto criminal se produce o genera, sino cuándo y dónde se manifiesta, cuándo y dónde se exterioriza. Opera a corto y mediano plazo y se orienta colectivamente a concretos sectores de la sociedad.

Prevención Terciaria. Tiene un destinatario perfectamente identificable, la población reclusa penada y un objetivo preciso: Evitar la reincidencia".⁷⁰

Abordada según sus elementos, la prevención primaria tiende a evitar los delitos mediante acciones focalizadas a centros marginados de diferentes derechos sociales, como la salud, la educación. Según estas teorías la distribución equitativa de la riqueza sería un evasor criminal, como se diría en el Programa Nacional de Seguridad Pública, *la pobreza no hace precisamente criminales, sin embargo, el aumento de la delincuencia está ligado estrechamente con los índices de pobreza.*

Es indiscutible que no habrá acciones de prevención eficaces, ni disminución en la inseguridad pública, si no contamos con el efectivo acceso de la población a los mínimos satisfactores y necesidades básicas. Es así como

⁷⁰ García-Pablos de Molina, Antonio, *Criminología*. 3era edición, Madrid, 1996 p.337-338.

estudiando los factores sociales y económicos que motivan la comisión de actos delictivos, se pretende evitar mediante acciones ligadas al desarrollo social y económico de un país, que los mismos se cometan; o bien influir en las raíces del delito (Etiología Criminal).

Encontramos entonces dos grandes categorías en materia de prevención delictiva:

La prevención general “Mezguer. Es una actuación pedagógica social sobre la colectividad, mediante una cierta intimidación que prevenga el delito y eduque la conciencia de dicha actividad hacia sentimientos humanos contrarios a la comisión del delito, mediante la amenaza contenida en la norma y a través de la prevención especial, es la actuación pedagógica individual que puede ser corporal y física o anímica y psíquica y que actúa sobre la colectividad cuando el delito es castigado”.⁷¹

PREVENCIÓN PRIMARIA = CONDICIONES + ADECUADAS

En cuanto a la prevención secundaria, me parece encarna un enfoque más real, ya que las circunstancias como se presentan los factores criminógenos, busca modificarlas. Lo anterior a fin de disuadir al delincuente, identificar problemas individuales y de las potenciales víctimas o de los potenciales criminales, para la planeación y ejecución de acciones preventivas especialmente destinadas a actos concretos y específicos de la delincuencia en un lugar, modo y tiempo determinados.

A diferencia, la prevención terciaria, que yo no llamaría precisamente prevención, ya que trata de actos posteriores a la ejecución del delito, tiene como fin evitar la reincidencia.

⁷¹ *Ibidem* p.339

Mientras que una prevención general implica una intimidación colectiva forjada en aplicar una pena a quien comete tal o cual supuesto antijurídico, culpable y por ende punible, se refiere a un aspecto subjetivo, en donde la coacción psicológica determinará la manera de actuar de una sociedad.

En últimas fechas y ante pretendidas medidas desesperadas por acabar con la delincuencia, se ha replanteado la necesidad de aumentar las penas de prisión, e incluso aplicar la pena de muerte.

Ante el fracaso de las prisiones, siguiendo los atinados criterios del Dr. Rodríguez Manzanera, la prevención general como pena inhibitoria y ejemplificante para la sociedad, no ha mostrado los resultados esperados, por lo que no es entonces tomando estas medidas como se puede inhibir a quien ha optado por delinquir, al contrario, las prisiones se han convertido en escuela y concentración de grandes criminales.

La punibilidad, es decir la amenaza que hace el Estado para intimidar a la colectividad a la realización de un acto antijurídico, debe estar expresamente señalada en la legislación, es aquí donde la prevención general se hace presente, haciendo valer el principio de la exacta aplicación de la ley penal y el aforismo *nulla poena sine praevia lege scripta*.

El artículo 14 de nuestra Constitución Federal establece que *en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate*.

Para la aplicación de la pena será necesario cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, un juicio legítimamente seguido ante el órgano competente y donde se compruebe el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del procesado.

En algunos estados se ha disminuido la edad penal como en Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Tabasco, a los 17 años, los anteriormente enunciados a los 16 años son sujetos imputables, penalmente responsables del acto cometido.

¿Qué disuasión criminal o preventiva y de readaptación, tendrá la pena sobre un niño o adolescente, si las cárceles en nuestro país han dejado de cumplir con su función de rehabilitar y reincorporar a la sociedad al infractor? La prevención general deja de surtir efectos cuando el sujeto no se amedrenta ante la posibilidad de una reacción estatal represiva y comete el acto.

La prevención especial para esta teoría dice que "la pena cumple un fin de prevención que va dirigido al propio autor del delito: La pena se impone a un sujeto con un fin primordial de que ese mismo sujeto no vuelva a cometer más delitos en el futuro. El más significativo representante de la teoría de la prevención especial es Von Liszt, quien en su conocido programa de Marburgo sostiene que la pena ha de desempeñar un cometido especial:

1. Una función de prevención especial positiva
2. La prevención especial negativa
3. Prevención especial neutralizadora."⁷²

La pena como medida concreta de imposición o castigo al delincuente en teorías de Von Liszt, que datan del siglo XVIII (1851-1919), cumple funciones de prevención, al pretender evitar que el sujeto cometa actos delictivos.

Como lo es en el aspecto positivo. Prevención destinada a quienes aún comienzan en el camino delictivo, evitando que continúen. Negativa.- en tanto que cumple una función innecesaria por suponer que el infractor sólo lo es

⁷² Franz Von Liszt, en *Fundamentos Dogmáticos del Moderno Derecho Penal*, de Miguel Polaino Navarrete, Ed. Bosch, Barcelona, 1984 p.106

ocasionalmente, imprudencialmente o motivado por factores transitorios, en tanto que la neutralizante, es más radical, ya que va dirigida a los delincuentes reincidentes, cuya pena no ha servido de prevención al volver a cometer delitos, media tratándose de un delincuente ocasional y baja para aquel sujeto que dio su primer paso en la delincuencia.

Convendría entonces analizar si esta prevención especial como pena, ha dado o no resultados, ya que es un sentimiento generalizado ver a la prisión, lugar donde se compurga la pena, como la institución más corrompible y de preparación para la reincidencia delictiva.

“La prisión cuando es colectiva corrompe, si es celular enloquece; con régimen de silencio disocia y embrutece; con trabajos forzados aniquila físicamente y, sin trabajo, destroza moralmente, en casi todas sus formas es altamente neurotizante”.⁷³

Si la prevención especial busca evitar la reincidencia en el sujeto, individualizando la sanción en la comisión de determinado delito, ha de tener como fin rescatar al delincuente, por lo que penas máximas evidenciarían el fracaso de la prisión para resocializar, considerando bajo este supuesto como única opción la separación, aislamiento, estigmatización y marginación del sujeto a la vida colectiva.

Algunos autores como Fiorini, han dado a la función preventiva administrativa el carácter de prevención policial, distinguiendo la prevención de la represión, es decir, cuando falla, el órgano represivo entra en acción; toda política criminológica, por ende, busca prevenir antes que el Estado haga uso de su facultad de coacción.

⁷³ Rodríguez Manzanera Luis *La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*. 2da. edición, Editorial Porrúa, México, 1999 p.2

Meter Lejins por su parte, distingue tres modos de prevención:

“La prevención punitiva. Que se fundamenta en la intimidación, en el desistimiento por medio de la amenaza penal.

La prevención mecánica. Trata de crear obstáculos que le cierren el camino al delincuente.

La prevención colectiva. Trata de detectar y eliminar si es posible, los factores criminógenos en la vida, se trata de una forma no penal de la pre-delincuencia”.⁷⁴

Debido a que la prevención es una responsabilidad del Estado no sólo a nivel nacional sino internacional, la Organización de las Naciones Unidas, desde 1945 se ha mostrado preocupada por fomentar en las naciones el uso de métodos de prevención y la supresión en contraste de toda medida represiva, por lo que se han celebrado diversos congresos sobre la Prevención del Delito, ideando las mejores formas para prevenir la criminalidad.

La ONU se acerca a la doctrina tradicional que reconoce tres métodos de prevención: “La Prevención Primaria. Que es toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social, que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad.

Prevención Secundaria. Es la que se ejerce sobre personas de las que se puede afirmar la posibilidad o probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que puede ser especialmente peligroso.

Prevención Terciaria. Es la que se propone evitar que personas que ya han delinquirido o incurrido en actividades especialmente peligrosas persistan en su conducta esencialmente nociva”.⁷⁵

Esta labor preventiva se lleva a cabo principalmente por el órgano de control y protección ciudadano, que es la Policía Preventiva, sin embargo pese a

⁷⁴ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, 17 edición, Editorial Porrúa, México, 2002 p. 126

⁷⁵ Neuman, Elias, *Victimología*, México, 1989, Cárdenas Editores p34.

su importancia manifiesta, la policía ha quedado imbuida en una concepción de ineficacia, abuso de autoridad, robo y extorsión, por lo que dicha función ha sido restringida cada vez más hasta homologar su actuación en nuestros tiempos, a las funciones que se ejercían en la época pre-revolucionaria, como *policías vigilantes, serenos o faroleros*.

Es menester especializar y profesionalizar a la policía, pero también reconocerle no sólo legalmente sino institucional, doctrinaria y socialmente su esencial labor en la prevención del crimen. Para que mediante verdaderos estudios de investigación delincencial, puedan detectarse zonas y sectores sociales susceptibles de victimización o de presencia criminal, es decir descubrir los probables delitos y evitarlos, en virtud, además, de ser la primera institución que enfrenta el problema delictivo.

Por lo que hace a otra de las maneras de prevenir, citaremos:

"a) La prevención situacional.-que apunta a reducir las posibilidades o las ocasiones para que el delincuente lleve a cabo su meta, sobre todo, mediante sistemas mecánicos de protección y fundamentalmente, a través del trabajo de protección vecinal.

b) La prevención social que consiste en actuar sobre los factores directos que ocasionan el hecho delictivo, es decir, analizar y trabajar en los temas de la marginalidad, del desempleo, del aislamiento, educación, salud, vivienda, a través de una animación social, cultural y económica y fundamentalmente dando importancia al ámbito local".⁷⁶

La perspectiva favorecedora que encontramos en la prevención situacional es su inmediatez, en tanto que dichas medidas pueden aplicarse a casos concretos que presuponen una potencialidad victimal y es aplicada en países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Alemania.

⁷⁶ Marchiori, Hilda, *CRIMINOLOGIA*, Introducción, Editorial Córdoba, Argentina, 1999 p.503

En cuanto a la prevención social, encuentra factores sociales para su puesta en marcha a largo plazo y pese a su aplicación, puede resultar que en el transcurso de su aplicación no tenga mayor impacto sobre la delincuencia o bien el mantener al margen a colonias inseguras y violentas, estratificando marcadamente las clases sociales.

Las tendencias para catalogar las formas en que se previene, se unifican principalmente, en un modelo clásico; prevención general que sugiere disuadir con una amenaza o intimidación al sujeto a quien va dirigida la norma penal.

Pero si bien, el sujeto visualiza la pena que puede ser impuesta por el Estado, ante la agresión o daño a la sociedad con la conducta u omisión, convendría analizar su capacidad cognoscitiva hacia el castigo, un elemento subjetivo que a todas luces puede verse influenciado, debido no a la gravedad de la pena, sino a la certeza de su aplicación; ya César Beccaria decía que: "Lo decisivo no es la gravedad de las penas, sino la prontitud con que se impongan. Que todos sepan y comprueben incluido el infractor potencial, que la comisión del delito implica indefectiblemente la pronta imposición del castigo".⁷⁷

Por otro lado, el modelo preventivo neoclásico, el cual define su postura respecto a la efectividad del sistema legal en la procuración e impartición de justicia, refiere que "la sociedad tiene el crimen que quiere tener, pues siempre podría mejorar los resultados de la lucha preventiva contra el mismo, incrementando progresivamente el rendimiento del sistema legal, perfeccionando el equipamiento y de éste, invirtiendo más y más recursos en sus necesidades humanas y materiales, cabría siempre esperar y obtener, más exitosos y mejores resultados."⁷⁸

⁷⁷ Beccaria, Cesar *De los delitos y de las penas*, Editorial Aguilar, Madrid, 1974 p.128-134

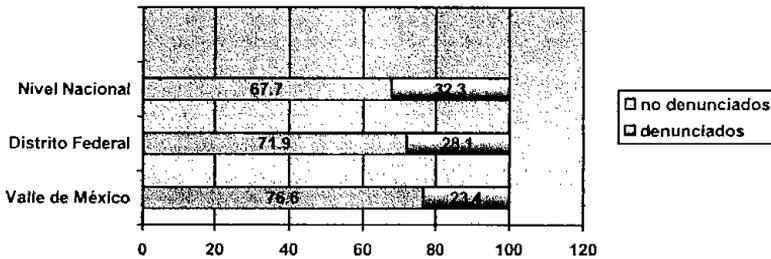
⁷⁸ García- Pablos de Molina Op. cit. p.245.

Los que refutan dicho modelo aluden a que éste no es un modelo preventivo en sí, ya que actúa una vez cometido el delito, no opera etiológicamente. A lo que hay que considerar que un correcto sistema de justicia disminuirá la desproporción entre las estadísticas oficiales y la cifra negra, lo que tendría una repercusión positiva importante en cuanto al sentimiento de inseguridad o percepción ciudadana que vive la gente, ya que ambos encuentran un vínculo estrecho.

Los delitos cometidos pero no denunciados, debido principalmente a la falta de confianza en las autoridades, corrupción, impunidad o simplemente por evitar malos tratos, acarrearán una cifra negra que tiene injerencia en la percepción ciudadana de la inseguridad.

La Unidad de Análisis sobre Delincuencia Social, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAVIS), ha realizado estudios no sólo sobre la delincuencia, sino acerca de las víctimas.

Éstos han arrojado niveles de no denuncia que señalan cifras de más del 50% en cuanto a delitos que se cometen, pero que la víctima no denuncia, como lo es en el Valle de México, con el 76.6%, el Distrito Federal con el 71.9%; a nivel nacional con el 67.7% no acude a las autoridades a denunciar el delito, lo que refleja únicamente que el 23.4% de los delitos que realmente se cometen son denunciados en cuanto al Valle de México, el 28.1% en el Distrito Federal y sólo el 32.3% se denuncia a nivel nacional.



La falta de estudio y análisis de estos factores, traerá el miedo generalizado de la sociedad hacia el delito, habrá que tener cuidado entonces con un retroceso en aras de una justicia por propia mano, o una *Ley del Tali6n*.

3. Objeto de la Prevenci6n

El objeto que se busca al realizar acciones, programas o planes de prevenci6n, seg6n Pizzoi M6ndez es:

- a) Realizar las investigaciones encaminadas para la obtenci6n de un diagn6stico sobre las actitudes personales y los hechos sociales concurrentes a la g6nesis del delito.
- b) La evoluci6n de las investigaciones criminol6gicas para establecer un plano de profilaxis social con el fin de disminuir la incidencia delictiva.
- c) La formaci6n del personal adecuado para aplicar las medidas inherentes a la prevenci6n y para la aplicaci6n de medidas de profilaxis criminal.
- d) La centralizaci6n, confecci6n y publicaci6n de estadísticas y tablas de prognosis criminal.
- e) La realizaci6n de campañas de orientaci6n de la colectividad para obtener su colaboraci6n en la prevenci6n del delito.
- f) La elaboraci6n de proyectos de ley, reglamentos, normas y procedimientos relacionados con la política antidelictiva.

- g) El estudio y la coordinación de todo lo que se refiere a asistencia oficial a eventos nacionales e internacionales relacionados con la etiología y la prevención del delito.
- h) La aplicación de medidas de profilaxis social.⁷⁹

Se exige la realización de investigaciones sobre factores criminógenos concurrentes en determinada zona o población, delitos constantes y las circunstancias que los propician, así como actuaciones pre-delictivas como persistentes en la comisión de determinados delitos, sin embargo, dichas investigaciones realmente no se llevan a cabo.

Reconociendo el trabajo de investigación criminal del Ministerio Público quien auxiliado por la Policía Judicial realiza labores en la investigación, podemos verificar cómo es que este trabajo se encuentra rezagado a la atención primaria de ejecución de órdenes de aprehensión, cateos, diligencias ministeriales, etcétera.

Se exige hoy en día una investigación no sólo a partir del acto perpetrado ilícitamente, sino el trabajo de la Policía Preventiva como tal, que como autoridad primaria de contacto con el delito, la víctima y la población en general, tenga verdaderas facultades de prevención y no sólo de patrullaje.

Para lo cual habrá de emplear en su actuar un método preventivo como el situacional, permitiéndole llevar a cabo todas aquellas investigaciones pre-delictivas que le permitan identificar focos rojos, como zonas de riesgo, víctimas potenciales, hacinamientos vandálicos, percepción de inseguridad de los vecinos y demás.

Como las investigaciones pre-delictivas policiales, las investigaciones criminológicas deben ser consideradas en el trazamiento de la política criminal, en los programas de prevención y además en la readaptación social, considerando la

⁷⁹ Rodríguez Manzanera, Luis, Criminología Op. cit. p.128-129

etiología del delito, es decir los estudios sobre aquello que dio origen al acto delictivo y que habrá de combatirse para evitar reincidencias.

“A fin de que la Policía Preventiva pueda interesarse en la detención de los individuos que se encuentran en situación de crisis pre-criminal, es indispensable que las legislaciones nacionales definan nítidamente los criterios objetivos o indicios externos que permitan reconocer en una persona una probabilidad muy fuerte de cometer una infracción”.⁸⁰

La Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992 en España, norma algunos supuestos de actuación de sus fuerzas y cuerpos de seguridad con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana, previniendo la limitación o restricción de la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración al orden o a la seguridad ciudadana,⁸¹ así como las condiciones en que si fuera necesario para la protección a las personas, se podrá requerir la identificación de cualquier individuo, pero ante la negativa o resistencia, tendrán la responsabilidad que señala el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Uno de los aspectos importantes es la regulación de las condiciones y términos en que se podrá prescindir del mandamiento judicial para penetrar en domicilios, en lo que se refiere a la persecución de delitos de mayor preocupación para la seguridad ciudadana como los relacionados con el narcotráfico.

No podemos prescindir que en estas investigaciones juega un papel de suma importancia, la actividad que lleva a cabo la sociedad en su conjunto. Sin embargo, ésta no podrá participar de manera activa, si no se establecen los mecanismos idóneos para su intervención.

⁸⁰ Waller Irving, Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de urbanismo; en *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Elías Carranza coordinador; Ed. Siglo XXI, México 1997 p 65

⁸¹ En California se derogó una ley contra la vagancia y los merodeadores, se dirigió contra la exclusión de los migrantes pobres por los estados (Edwards v. California, 1941).

La aplicación de programas como el de policía de proximidad o comunitario, infunden en la gente la confianza a su autoridad, policía o vigilante, pero aún son insuficientes. El seguimiento constante a modelos preventivos como el situacional o comunitario, permiten minimizar el sentimiento colectivo de inseguridad; no permitamos que programas ambiciosos en materia de prevención resulten infructuosos ante cambios de gobernantes o autoridades administrativas, aun peor, debido a la apatía ciudadana.

Para la toma de toda decisión, se debe contar con estadísticas objetivas sobre la situación delincinencial, no dejando a un lado la información, estadísticas, registros y datos policiales sobre la prevención del delito, de los que por cierto carecemos, aún cuando la policía es el primer eslabón en la seguridad pública y tiene a su cargo las funciones de prevención y salvaguarda del orden público.

En general, a toda policía prevenida se le atribuyen las siguientes funciones:

- Auxiliar y proteger a las personas
- Asegurar la custodia y conservación de los bienes que se encuentran en peligro
- Vigilar y proteger las instalaciones públicas que lo requieran
- Prevenir la comisión de actos delictivos.

4. Medidas generales de prevención

Las medidas generales de prevención pueden ser emitidas por el órgano legislativo, tal y como ocurre en la prevención general, estableciendo la amenaza al sujeto, para que en caso de cometer el acto u omitir lo establecido en la ley penal, el infractor se haga acreedor a una pena (hacia la prevención especial).

En cuanto al orden judicial encontramos la prevención especial, donde el juzgador aplicará como una medida preventiva la sanción previamente

establecida, llamada también prevención especial y en busca de evitar la reincidencia.

En el orden ejecutivo, los gobiernos Federal y estatal, tienen a su cargo no sólo el establecimiento de programas preventivos de la delincuencia, sino el control y supresión de los medios y tratamientos que garanticen la reinserción social del delincuente y la no reincidencia.

De manera general, podemos planear todas las acciones preventivas del delito que se llevan a cabo mediante programas en un tiempo y lugar determinado, previo el estudio de las circunstancias criminógenas que permitan su aplicación.

A este respecto los autores han clasificado las medidas preventivas: "Según la vía de intervención (legislativa, judicial, administrativa), sus niveles de aplicación (primaria, secundaria y terciaria; individual o colectiva) el compromiso de los ciudadanos (activa, pasiva), el origen de la acción (estatal, comunitaria), la naturaleza de las medidas (situacional, social) y sus destinatarios (autor, víctima) y los factores del delito (deseo, capacidad, ocasión)".⁸²

La más reconocida de estas medidas es la formulación de programas preventivos, los cuales aun cuando proliferan, no han sido exitosos. Ejemplo de ello es el *programa comunitario* que se ha aplicado principalmente en países de América Latina.

Este programa realza la participación de la población en la prevención del delito, principalmente mediante campañas de información y educación, la creación de comités de barrio para la resolución de los problemas y necesidades en seguridad, la conformación de patrullaje de vecinos, quienes vigilan su colonia, unidad o vecindario reportando cualquier actividad sospechosa, a diferencia de los comités de barrio cuya función es concientizar a la población de los factores

⁸² Rico, José María, *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Ed. Siglo XXI p.17

criminógenos que se presentan y que pueden inducir a la comisión delictiva, así como los problemas de criminalidad y los medios para defenderse.

Otra de las medidas gubernamentales en materia de prevención lo constituyen la creación de institutos especializados en la prevención del Delito, como lo han hecho países desarrollados, principalmente los de la Unión Europea.

José Pedro Peñaloza en su libro "Prevención Social del delito", manifiesta su inquietud por la creación de un Consejo Nacional de Prevención Social del Delito, cuyos objetivos según su propuesta serán:

"Art. 2. Coordinar y concertar los esfuerzos del Estado para combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como el desarrollo de políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad".⁸³

Una de las medidas desesperadas propuestas en últimas fechas, ante el incremento de los delitos que se cometen en el país, la ineficacia de los cuerpos policíacos para combatirlos, su corrupción, lo limitado del marco legal (Constitución, leyes, códigos, bandos municipales, etcétera) para brindarnos seguridad e impartición de justicia efectiva y a la muy activa participación de los medios masivos de comunicación para destacar la inseguridad que vivimos, ha propiciado un ambiente de miedo y desesperación en la mayoría de los ciudadanos, condición necesaria para que nuevas y viejas propuestas intolerantes, extremas, autoritarias e ineficientes tomen auge ante el problema.

El aumento de las penas de prisión como ejemplificante y disuasivo en la comisión delictiva, prevención especial-, la pena de muerte al delincuente o bien de la supresión de sus derechos humanos, la disminución de la edad penal, la suspensión de garantías individuales como la libertad de tránsito o ser detenido

⁸³ Peñaloza, Pedro José, *Prevención Social del Delito*, Editorial Porrúa, México, 2004. p.138

por sospecha, al considerar un estorbo a las comisiones de derechos humanos en el actuar de las policías, incluso se habla de hacer efectivo el derecho de poseer armas por parte de los ciudadanos, según propuestas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Estas medidas en la práctica han demostrado su inutilidad, en Estados Unidos existe la pena de muerte, la edad penal se ha reducido drásticamente y el derecho a poseer y portar armas es ejercido en plenitud, sin embargo, no por ello ha disminuido la violencia y la delincuencia. En Tlalnepantla se demostró que el toque de queda sólo evade la inseguridad al mantener en sus casas a la población en las noches y no la resuelve.

Por lo que respecta a los delitos en especial, éstos requieren medidas también específicas, como por ejemplo, el robo simple o en sus modalidades, no llevar más de lo necesario, evitar mostrar el dinero, no llevar joyas ostentosas, etc; esto es lo que la conciencia social a la autoprotección nos demanda.

Medidas como las mencionadas son difundidas mediante programas de apoyo, educación y sensibilidad en la cultura de prevención. Un sinnúmero se han implementado, como las que actualmente pone en marcha la Secretaría de Seguridad Pública de la Federación.

OJO

CIUDADANO

Que vigila: Informa y denuncia

Que evalúa: Propone mejoras

Que ve el futuro: Previene el delito.⁸⁴

⁸⁴ www.ssp.gob.mx

D) Prevención Criminal

Desde tiempos inmemorables el hombre ha buscado la mejor manera para convivir en una colectividad humana, buscando combatir y extinguir aquello que arremete contra su entorno e integridad.

Lombroso estudiaba al hombre delincuente desde el punto de vista antropológico, sus características físicas, evolutivas, étnicas o raciales, pretendiendo dar una explicación causal del delincuente. Franz Exner lo estudiaba desde la perspectiva de la biología criminal, atendiendo a la bioquímica, genética y análisis cromosomático; Ferri acudía a la psicología para tratar de explicarse ¿por qué el sujeto delinque?, ¿cuáles son los factores internos que lo hacen contravenir la norma?, ¿cómo percibe el castigo?, ¿representa para el delincuente una amenaza la pena?; después con Lyon y fortificada con Ferri, se habla del estudio de los factores sociales, educación, pobreza, familia, cultura, etc., como factores decisivos para la propensión criminal, la llamada Sociología Criminal.

Es así como los estudiosos del crimen han pretendido resolver la encrucijada en la comisión de los actos delictivos, como el prever lo que ha estado presente siempre en la historia del mundo: El crimen.

Ya la célebre frase de Beccaria en *De los delitos y de las penas*:

*“Cuanto mayor sea el número de los que entiendan y tengan entre las manos el sagrado código de las leyes, tanto menos eficientes serán los delitos, porque no hay duda de que la ignorancia y la certidumbre de las penas favorecen la elocuencia de las pasiones”.*⁸⁵

Beccaria acudía a una sensación amedrentadora al delincuente por medio de la pena, ya que al ser conocida ejercía una función de disuasión al potencial delincuente. Sin embargo, la pena como prevención general no ha dado los

⁸⁵ Beccaria, César, *De los Delitos y de las Penas*. Editorial Aguilar, Madrid, España, 1969 p.79

resultados esperados, es por eso que el Estado ha tenido que establecer una serie de medidas, estrategias y acciones contra la criminalidad, la llamada Política Criminal o Política Criminológica, cuya función principal es prevenir y combatir el delito en todas sus manifestaciones.

Pero ante este panorama, ¿a qué le llamamos delito y a qué crimen?

La definición tradicional y legal, es la que determina el delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales, el crimen "es una conducta antisocial propiamente dicha, es un episodio que tiene un principio, un desarrollo y un fin",⁸⁶ por lo que hallamos crímenes que aun cuando no se encuentran tipificados en las legislaciones penales son considerados antijurídicos y socialmente reprochables.

Tanto el crimen, como el delito requieren para poder planearse y ejecutarse medidas de prevención, el establecimiento de criterios operacionales, como el grado de criminalidad existente en un tiempo y lugar determinado; tipo de actos criminales que mayormente se cometen; características personales del criminal, como sexo, edad, educación, etc., para lo que es necesario el auxilio de la psicología criminal, estadísticas, demografía o etnografía, como un estudio causal e integral del fenómeno delictivo.

Habrà de estudiarse de igual forma el marco jurídico constitucional, legal y los bandos municipales que han resultado omisos y restringidos; los principales actores en materia de seguridad: El criminal y la víctima, así como su sistema integrado en la prevención del delito, procuración e impartición de justicia y el sistema penitenciario y policial.

La prevención criminal sólo nos lleva al estudio de uno de estos factores, pero que determina en gran medida la mayor o menor criminalidad. Desafortunadamente las estadísticas y registros que nos permiten evaluar criterios, se ven distorsionados por la disyuntiva entre la criminalidad real o sea los

⁸⁶ Rodríguez Manzanera *Criminología* op. cit. p.25

delitos que se cometen efectivamente aun cuando no hayan sido denunciados, que constituye la llamada *cifra negra* y la criminalidad denunciada o legal, que conforma la base estadística oficial.

La denuncia pone en marcha el sistema de justicia, con el trabajo que realiza el Ministerio Público, el juez toma conocimiento, lo que deviene en todo un proceso penal hasta la ejecución de sentencia, con la correspondiente pena y reclusión en centros de readaptación social.

Este sujeto bajo el supuesto de individuo autónomo, sufrirá manipulación, influencia y dominio de diversos factores o constantes que se hacen presentes desde que es un potencial-criminal, como lo es la densidad demográfica, el sistema socio-económico, las migraciones masivas, la injusta distribución de la riqueza, falta de empleo y demás derechos sociales utópicamente exigibles.

Otra cuestión en torno a la prevención, es cómo el delincuente llega a cometer el acto. Es durante el *iter criminis*, es decir, el camino que se recorre desde que el delito es simplemente un pensamiento en la mente del autor, hasta que es consumado o exteriorizado, cuando realiza actos tendientes, de preparación o de consumación.

Una prevención aquí, será proactiva si ataca el delito antes de cometerse y será reactiva si lo hace una vez consumado, sin embargo, la pretendida prevención después de ejecutado el acto ha demostrado su ineficacia⁸⁷, ya que ésta debe estar presente, fortaleciendo la calidad humana de todo individuo y como labor fundamentalmente de un Estado democrático, que fortalezca a sus gobernados, mediante condiciones de vida digna, cultura de legalidad y valores patrióticos (para algunos un estado utópico).

⁸⁷ Véase Rodríguez Manzanera Luis, en *La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*, para mayor referencia respecto al aumento de la pena de prisión, la pena de muerte y de hecho la prisión preventiva, como medidas de prevención.

La criminología sigue buscando las medidas eficaces de combate al crimen, el estudio del delincuente, causas, factores, etcétera, sin embargo desde un aspecto teórico que pocas o nulas veces se refleja en las acciones policiales, pese a ser el policía el ente primario en la relación Estado-crimen. Se requiere entonces anticiparnos al criminal y a las mismas situaciones que lo propician, es decir, de una filosofía reactiva, a una filosofía pro-activa.

E) Prevención Victimal

Al igual que la prevención criminal, la prevención víctimal requiere de políticas, planes y acciones concretas por parte del Estado, de la sociedad y de la potencial víctima para evitar convertirnos realmente en los sujetos pasivos del delito.

El término prevención víctimal, alude en forma básica a impedir que el individuo potencialmente víctima, relaje aquellos factores que lo hacen propenso al crimen y lo dejen en la intemperie con la delincuencia.

Para entender el concepto de víctima en toda su magnitud, nos acogemos a involucrar que "la víctima no coincide por fuerza en el sujeto pasivo del delito, para la victimología, víctima es todo aquel sujeto que sufre por la comisión de una conducta antisocial aunque no sea el detentador del derecho vulnerado".⁸⁸

Nuestra constitución establece sobre la víctima en el artículo 20 que: *En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:*

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establezca la Constitución y cuando lo solicite ser informado del desarrollo del procedimiento penal.

⁸⁸ Rodríguez Manzanera, Luis, Victimología y Derechos Humanos, en *Revista Mexicana de Justicia* ; No. 4, Vol. V. 1987 p.16

II. Coadyuvar con el Ministerio Público a que se reúnan todos los datos o elementos de prueba con los que se cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

III. Recibir desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

IV. Que se le repare el daño.

En los casos en que sea procedente el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias, en materia de reparación del daño;

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley, y,

VI. Solicitar las medidas de prudencia que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

Si bien la Carta Fundamental ha consagrado aquellos derechos que tiene la víctima de algún delito, los cuales deben ser respetados, lo hace desde un aspecto reactivo, más que proactivo, es decir, una vez que se comete el acto. Antes de esto realmente no hay planes, legislación, autoridades o procedimientos cuya finalidad radique en la protección a los vulnerables a ser víctimas.

La política victimológica mexicana en poco se ha referido a la prevención victimal, de hecho podemos pensar que no ha dirigido esfuerzos al tema. Resultado de ello es que pese a las cifras oficiales que determinan la disminución de actos delictivos en el país, los ciudadanos cada vez se sienten más atemorizados por la inseguridad pública; lo que significa un gran porcentaje de

delitos que no se denuncian, que quedan en el anonimato o en la impunidad, pero que sin embargo, sí inciden en forma dramática en la percepción del crimen.

En el estado de México desde 1969 se publicó la primera Ley de Auxilio a la víctima del delito: "La ley integra cinco artículos, entre ellos un fondo del Estado para brindar la más amplia ayuda, conforme a las posibilidades y necesidades, a quienes se encuentran en mala situación económica y hubiesen sufrido un daño material en consecuencia del delito."⁸⁹

Hay una nula prevención victimal mediante acciones legislativas, ya que se limitan a infracciones a quien no traiga casco de protección, quien no usa cinturón de seguridad o no porta licencia de conducir, pero no han tenido eficacia, y hoy como ésta ley de Protección a la víctima, son letra muerta.

Administrativamente el gobierno ha hecho hincapié en la auto-prevención, en tomar medidas de seguridad catalogando un sin número de presupuestos que pueden activar la acción criminal, consejos prácticos para evitar el delito.

Jurídicamente, se presume una prevención victimal al sancionar al delincuente y proporcionarle tratamiento de reinserción social, para con ello impedir la reincidencia. Sin embargo, no podemos omitir mencionar que existen incongruencias procesales a las que se ve sometida la víctima del delito, al acudir a la autoridad tanto de procuración como de impartición de justicia y verse bajo *una doble victimización*, en derechos y atención que se ha centrado más en el delincuente que en la víctima, tan es así que el monopolio en el ejercicio de la acción penal, hoy resulta insatisfactorio tanto para el interés jurídico de la víctima como para la misma sociedad.

⁸⁹ Islas de González Mariscal, Olga *Derechos de las víctimas y de los ofendidos por el delito* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México 2003, (Introducción).

Hoy "existe un esfuerzo para combatir las situaciones y reducir las tentaciones que suscitan las ocasiones propias a la comisión de ciertos delitos. Es posible controlar el factor oportunidad con medidas apropiadas tomadas por las víctimas potenciales."⁹⁰

Ello implica una interrelación de acciones preventivas del Estado mediante investigadores y criminólogos que analicen y detecten las ocasiones propicias para el delincuente. ¿Cuáles son?, ¿cómo se originan?, ¿qué factores los determinan?, ¿cómo combatirlos?

Así como la implementación de programas de prevención situacional, que reforzados bajo criterios de prevención social, brinden un estudio y detección de focos rojos: Como potenciales víctimas, zonas de riesgo, factores de propensión victimal, entre otros, que si bien con medidas apropiadas tomadas por las víctimas potenciales, deberán ejecutarse también con acciones policiales legalmente reguladas, que nos permitan tomar en nuestras manos y controlar *el factor oportunidad*, investigando, detectando y prediciendo el crimen.

⁹⁰ Rodríguez Manzanera Luis Victimología Op. cit. p.421

CAPÍTULO CUARTO

Ética Policial, Derechos Humanos y Cumplimiento del Deber.

I. Formación Policial

A) Capacitación y Equipamiento.

Uno de los aspectos fundamentales que determinan la eficacia de cualquier plan o programa de acción en materia de seguridad pública y específicamente en el combate al delito, lo constituye la formación de los cuerpos policiales encargados de esta función, donde sin duda su capacitación continua alienta su vocación, espíritu de servicio, pero sobre todo, las armas éticas, ideológicas y de unidad con las que enfrentará al delincuente.

La sociedad hoy en día exige una actualización y capacitación constante del policía a lo largo de su vida profesional, adecuada al requerimiento cada vez más exigente en materia de seguridad pública.

Si bien se ha reconocido la importancia de la actividad policial, aún no se ha logrado aceptar la primacía social de esta función, toda vez que el servicio policiaco ha sido visto como una actividad degradante y hundido en la total ignorancia. Ante este panorama no es de sorprender las actitudes intolerantes que rechazan la actividad policiaca.

A nivel de instrucción y enseñanza universitaria, se observa la actividad del policía tan diferente ¿qué no puede penetrar en el sistema educativo de nuestro país?, en México se nos exige una cédula profesional para poder ejercer una profesión, sin embargo, ¿qué requisitos, bajo qué criterios y quién verifica la capacidad del policía para portar un arma?

Si bien es indudable el olvido institucional por establecer una verdadera carrera policial, nuestra Carta Magna nos brinda los fundamentos jurídicos y de supremacía constitucional, para erigir la profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública.

Artículo 21, párrafo quinto...*La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que:

Cap. III. De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales.

Artículo 23. A fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño, comprenderá los requisitos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Artículo 24. La carrera policial en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter obligatorio y permanente y deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la función de los integrantes de las instituciones policiales.

Sin embargo, dichos procedimientos, planes y programas aún no encuentran homologación a nivel nacional, ya que cada colegio de policía imparte materias y cursos de adiestramiento de acuerdo a los criterios de administración e instrucción, así como a sus recursos financieros.

Como muestra, en sus diferentes niveles y competencias, la Policía Federal Preventiva capacita a candidatos a las fuerzas de la Policía Preventiva, que cubren requisitos de edad, mexicanos por nacimiento, escolaridad (bachillerato terminado o carrera universitaria ya sea concluida o no), licencia de manejo, no antecedentes penales, vocación de servicio y la aprobación de una serie de

exámenes, principalmente respecto a su salud física, psicológica, de conocimientos, habilidades y destrezas.

De acuerdo a sus aptitudes, serán asignados en áreas de fuerzas federales de apoyo, que cuenta actualmente con cinco mil 400, coordinación de seguridad regional, cinco mil 800 o al grupo de operaciones especiales con 140 elementos en la actualidad. En cuanto a las percepciones salariales, éstas fluctúan entre 8,600 pesos, sin tomar en consideración las correspondientes a mandos medios y mandos superiores, evidentemente más elevadas.

En el Distrito Federal existe un Instituto Técnico de Formación Policial, el cual es el encargado de preparar básicamente a los aspirantes de formar parte de la Secretaría de Seguridad Pública como policías preventivos, con una preparación básica de seis meses subdividida en: Etapa académica, en tres meses e Instrucción Activa de otros tres meses. Su percepción inicial es de 5,000 pesos mensuales, una vez cubierta dicha instrucción.

México está muy por debajo en el grado de capacitación, ya que en sólo cuatro meses, un policía llega a ascender hasta un nivel medio. En el Estado de México, el tiempo es menor, ya que bastan tres meses, para ser parte de la corporación; Tamaulipas adiestra a sus policías en cuatro meses, en su respectiva Academia Estatal de Policía General, impartiendo 14 materias, estructuradas en tres áreas: Jurídica, Humanística y Técnico Operativa.

El promedio general en sus percepciones económicas es de 4,500 a 5,500 pesos, en estados como Saltillo, Guadalajara, Hermosillo y de manera general en la República Mexicana; a excepción del "...municipio de Chihuahua, por ejemplo, donde los elementos de la Policía Preventiva perciben 6 mil 300 pesos al ingresar como agentes egresados de la Academia y en Culiacán, el salario base quincenal

de un policía de esta ciudad es de mil 845 pesos (tres mil 690 pesos mensuales)⁹¹.

No omito mencionar el impulso a la profesionalización policial que han emprendido estados como Chiapas, quienes han reconocido la carrera Técnica Profesional en policía preventivo en materia de seguridad pública, impartiendo 44 materias en dos años, expidiendo título y cédula profesional. Igualmente lo hace el Instituto de Estudios de Seguridad Pública del Estado de Coahuila, en áreas como la Humanística, sicológica, Jurídica, Desarrollo físico corporal y Metodológica Operativa Policial, con duración de dos semestres en cuanto al curso básico de formación inicial y requiriendo además, otros dos semestres para obtener el título de Técnico Superior en Seguridad Pública.

El estado de Guanajuato, por su parte se encuentra en la puesta en marcha de la Licenciatura en Seguridad Pública, así como el establecimiento de la carrera Técnica en Policiología, impartidos por el Instituto de Formación de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado.

Hemos elegido el plan curricular de la Etapa Académica del Instituto Técnico de Formación Policial, en el Distrito Federal, a fin de ejemplificar cuáles son las asignaturas que se imparten a nivel básico:

<i>1. Etapa Académica</i> ⁹²	Duración, tres meses
1. Documentación policial	36 horas
2. Legislación policial	48 horas
3. Justicia Cívica	24 horas
4. Derechos Humanos	24 horas
5. Reglamento de Tránsito y vialidad	36 horas
6. Auxilio ciudadano	48 horas
7. Seguridad Pública y Prevención	24 horas
8. Armamento y tiro	48 horas

⁹¹ www.eluniversal.com.mx/online. *Minimiza el Gobierno del Distrito Federal, depresión policial* Viernes 16 de enero de 2004 p.1, México, Distrito Federal.

⁹² www.ssp.df.gob.mx Formación Policial

9. Disciplina e instrucción policial	36 horas
10. Defensa Policial I	48 horas
11. Acondicionamiento Físico I	48 horas
12. Nociones de mecánica y conducción	60 horas
SUBTOTAL	480 horas
13. Deportes	36 horas
14. Estudio Individual	60 horas
TOTAL	576 horas

<u>2.-Etapa de Instrucción Activa</u>	Duración tres meses Materias
15. Ética Policial	36 horas
16. Espíritu de cuerpo	24 horas
17. Atención y trato a la ciudadanía	36 horas
18. Área de servicio	36 horas
19. Armamento y Tiro II	72 horas
20. Instrucción policial	24 horas
21. Defensa Policial II	36 horas
22. Acondicionamiento físico II	48 horas
23. Técnicas y Tácticas policiales	120 horas
24. Prácticas de servicio	48 horas
25. SUBTOTAL	480 horas
26. Deportes	36 horas
27. Estudio Individual	60 horas
HORAS TOTALES	1152 horas

A nivel internacional, Alemania cuenta con un nivel básico de formación policial de tres años, dos años más para ascender a mando medio y otros dos a nivel superior contando con su propia escuela para ascender de grado. Lo mismo hace Austria, Irlanda, Islandia, Portugal y España, quienes se ubican a nivel mundial entre las naciones con escuelas de formación cuya duración es más extensa, requiriéndose incluso para la promoción, el grado de licenciatura.

“Estados Unidos, exige a los integrantes del FBI, investigadora de delitos federales, la licenciatura, maestría o doctorado según el área a incorporarse; Francia, es el mayor ejemplo de escuela policial; cuenta con instituciones de enseñanza para cada uno de los niveles de su escalafón policial; para que un policía pueda ascender a un mando superior, debe cubrir cada uno de los niveles que integran la jerarquía de la institución, la realización de exámenes, seminarios y estudios profesionales”.⁹³

En América Latina países como Argentina, cuentan desde 1974 con una Academia Superior de Estudios Policiales, hoy Instituto Universitario de la Policía Argentina, el cual expide con reconocimiento de validez nacional el título en Licenciado en Seguridad. Hay que reconocer que la crisis económica y política de Argentina ha traído una disminución notable de los salarios, lo que ha hecho a una de las policías más grandes de América Latina, una policía débil y violatoria de los derechos humanos, en gran medida por la intromisión de la acción de los militares en este cuerpo civil armado.

Chile por su parte, vista como una policía fuerte, cuenta con una Escuela de Investigaciones Policiales, como un plantel de educación superior, en donde para cualquier ascenso es necesaria la aprobación de cursos impartidos por la Escuela para la obtención del título correspondiente.

Imparte un curso básico de Oficial Graduado que inserta materias como áreas ciencias jurídicas, ciencias criminológicas y criminalística, gestión policial, ética de mando, área administrativa institucional, área de ciencias humanas y cursos complementarios selectivos como Derecho Internacional, regímenes políticos contemporáneos y Ministerio Público. Cursos específicos de alto mando, Oficial Graduado, profesor institucional, balística, extranjería, reforma procesal,

⁹³ González Ruiz, Samuel, et al *Seguridad Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p.156.

oficial instructor y control fronterizo; así como la licenciatura, magister y doctorado en seguridad pública.

La policía de Colombia mediante una capacitación con duración de seis semestres otorga el título de Administrador Policial, con un plan curricular en materias como Seguridad Integral, Jurídica, Administrativa, Filosófica-ética e Investigación, con la posibilidad de ascender de grado mediante un grado escalafonario fundamentado en la especialización.

Una vez mencionado lo anterior podemos concluir que sumando la falta de homologación en capacitación y adiestramiento policial, carencia de recursos financieros y equipamiento armamental, así como la falta de interés por mejorar las condiciones de estabilidad laboral del policía, el rechazo social y la carencia de seguridad jurídica para cumplir sus funciones, el miedo de la autoridad para reconocer que los policías también tienen derechos humanos, nos dan como resultado una policía deficiente y débil para enfrentarse a una delincuencia cada vez mejor organizada.

B) ÉTICA POLICIAL

Hablando de ética nos preguntamos: ¿Qué hace que las acciones sean buenas o malas? ¿Cuáles serían los criterios para comprender y decidir cómo deberíamos comportarnos? Pese a que muchas veces identificamos la ética con una simple utopía de la conciencia, un mundo ideal o bien irreal; estos criterios, principios e interrogantes son de carácter general y universal, por lo que cabría aclarar que a nuestro punto de vista y de acuerdo a la universalidad de la ética, no podemos seccionarla en una u otra profesión o actividad, por lo que sería incorrecto establecer o abordar el estudio de una “ética del policía”, por lo que hablaremos entonces sólo de ética en su aplicación al trabajo policial.

Si bien hablar de estas cuestiones es sumamente complejo, lo es más cuando la ética es referida al policía, visto desde siempre no sólo como el ente

represor y detentador de la fuerza del Estado, sino corrompible y violador de garantías.

Establecer las bases y principios que habrán de regir el buen actuar de la policía parece fácil, sin embargo, no lo es cuando hay que considerar los medios de los que se vale la policía para cumplir con su profesión, uno de los cuales ha sido y sigue siendo eminentemente la fuerza coercitiva.

El 17 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. "La asamblea recuerda que este código viene exigido, entre los motivos especialmente por el peligro de abuso que entraña el ejercicio de las funciones policiales, así como por la repercusión directa en la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto, según la forma como se ejercen las funciones policiales preventivas y defensivas del orden público".⁹⁴

De la misma manera y como reminiscencias a nivel mundial, tenemos que en 1979 la Asociación Internacional de Jefes de Policía, adoptó una serie de obligaciones y conductas como su código de ética y servicio a la comunidad, salvaguardando siempre y sobre todo, la vida de las personas, así como la primacía en el respeto a los derechos de justicia, libertad e igualdad.

Otro de los principios es el de no actuar de manera oficiosa, no permitir que los sentimientos personales, prejuicios o amistades, influyan en la toma de decisiones, no aplicación de la violencia innecesaria y destaca en especial el conservar la tranquilidad ante el peligro, ya que si exigimos respeto y trato digno de nuestras autoridades, debe haber reciprocidad.

Debido a la universalidad de los juicios éticos, dichos principios reciben una acogida por todos los países miembros de las Naciones Unidas o que hubiesen manifestado su voluntad de adherirse a lo establecido en dicha resolución, donde

⁹⁴ Martínez Gamelo, Jesús *Policía Nacional Investigadora del Delito*, Editorial Porrúa, México 1999, p.545

sobresalen principios como prohibición de la tortura, corrupción y especificaciones en el uso de la fuerza.

Martínez Garnelo resume los criterios generales que habrán de mencionarse en los códigos de ética:

1. La posibilidad de reconocer y desarrollar la dignidad de la profesión policial.
2. Las circunstancias políticas, económicas y culturales de nuestro país, exigen la creación de una nueva imagen del policía servidor de todos, especialmente de los débiles, encarnando en la comunidad y respetuoso con la historia y el futuro de cada pueblo.
3. La triste realidad de los abusos cometidos por algunos miembros de los cuerpos policiales hace indispensable la tipificación concreta, clara y tajante de los abusos que debe evitar. La tortura y corrupción deben prohibirse enérgicamente y con claridad en todos los casos, sin excepción alguna.
4. Las fronteras tan difíciles de trazar entre el uso y el abuso de la tortura entre el secreto profesional y la libertad de expresión, han de quedar escritas en el código de ética con la mayor claridad y nitidez posible. La fuerza a diferenciarse de la violencia.⁹⁵

Ante la necesidad de infundir la ética del servicio es necesario revalorar el contenido y el modo de hacer llegar la ética a los policías, ya que más que un catálogo de mandamientos, ha de verse como una verdadera moral en la forma de conducirse, toda vez que su actuar monopoliza el uso de la fuerza.

Una correcta actuación de los cuerpos de seguridad pública tiene como primer objetivo la confianza del ciudadano ante sus instituciones, pero sobre todo, lo embargará de un sentimiento de seguridad, elemento subjetivo pero de gran trascendencia.

⁹⁵ Ibidem p.555

México ha buscado identificarse con sus propios códigos de conducta, por ese sentimiento de fraternidad unido por la fuerza de la vocación a su servicio, sin embargo, se ha visto mal entendido por la llamada "hermandad" de los cuerpos policíacos, lo que los ha llevado a una complicidad en el delito e ineficacia como servidores públicos.

De aquí que conseguir una verdadera ética policial conlleva un riguroso proceso de selección, adiestramiento, carrera policial, estímulos y condiciones laborales como salarios, prestaciones sociales y estabilidad en el empleo, dignas y satisfactorias, para un trabajo que implica arriesgar cada día la vida.

Acciones por la ética en el servicio no sólo responden al mandamiento del artículo 21 constitucional, de profesionalizar a la policía, sino de brindar respuesta a una sociedad preocupada porque quienes tienen la obligación de garantizar la integridad física y patrimonial de los ciudadanos y sus familias, cumplan con el combate a la delincuencia y puedan estar alertas para responder a cualquier petición de auxilio, además de ampliar el horizonte del ser humano que tiene derecho a una profesionalización e instrucción académica, ética y operativa, al grado de una verdadera fuerza de seguridad.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal reconoce para sus policías valores sustantivos que habrán de conducir su actuación, como el bien común, la rendición de cuentas, honradez, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo, integridad, imparcialidad, justicia y transparencia, entre otros.

El código de ética con el que se instruye a la policía de Chile, inculca el espíritu del servicio público y el bien común. En uno de sus artículos sobresale un principio ético y legal que no ha sido conocido aún por las policías y tribunales mexicanos, "*investigar para detener*, el uso de la fuerza se hace atendiendo al principio de proporcionalidad, se ordena la imparcialidad, honestidad policial y el que los funcionarios de la institución cultivarán el honor policial, que es la suprema cualidad que les exige el cumplir sus deberes profesionales a plenitud.

Por último, haremos referencia a la policía de Colombia que integra como principios generales: La supremacía de su constitución, protección de la vida digna, respeto a los derechos humanos, igualdad, respeto mutuo, solidaridad, eficacia e imparcialidad.

C) INCORRUPTIBILIDAD

Una persona incorruptible como observa Aristóteles “es sincera de palabra y obra tan solo porque la veracidad se ha convertido en su segunda naturaleza, existe un tipo de persona sincero aún en situaciones que no dependen de su veracidad, será todavía más cuidadoso de la verdad cuando algo dependa de ella, la persona de carácter incorruptible no tiene precio”.⁹⁶

La corrupción en las instituciones de seguridad pública, especialmente en la policía, ha sido una constante y motivo de indignación social, ya que contribuye como factor a la impunidad e inseguridad pública.

Llámesese paradoja hablar de incorruptibilidad en los cuerpos policíacos, cuando tal vez aún no ha existido un hombre incorruptible en actividades de seguridad. Y si bien se podría decir que nadie es incorruptible ya que existe el dinero, poder o placeres que pueden hacer claudicar a cualquiera, la historia en casos como el de Sócrates y Tomás Moro, nos ha mostrado relatos de personas que no han cedido a la corrupción, integridad y carácter, para hacer valer sobre todo sus valores y principios.

Las acciones contra la corrupción requieren una autoridad incorruptible, con poder de mando y decisión que la prohíba en cualquiera de sus manifestaciones por muy leve que parezca, gratificaciones, invitaciones a comer, pequeños obsequios, etcétera; donde el control ciudadano será la necesitada alianza para denunciar el delito.

⁹⁶ Martínez Gamelo, *Policía Nacional Investigadora*, Op.cit. p.109

El combate a la corrupción se ha venido dando principalmente bajo dos vertientes: La preventiva, estímulos, salarios, sistemas de información y supervisión policial, órganos de control y fiscalización al interior de las secretarías y direcciones de seguridad pública, así como Consejos de Honor y Justicia y en otros casos, sanciones por la Contraloría Estatal o municipal a los oficiales adscritos a una corporación policiaca que violen la normatividad administrativa y disciplinaria.

Funge además, como órgano sancionador o de asuntos internos para lograr la aplicación de sanciones ya sean administrativas o para la puesta a disposición del Ministerio Público, cuando la conducta constituye un delito.

En estudio realizado por la Organización Transparencia Internacional, sobre corrupción policial en el mundo, ubica a México en el lugar número 19 de un total de 23 países evaluados. México presenta una calificación de 3.8 en corrupción banal y 2.9 en sofisticada, sin embargo, México es percibido como un país que utiliza preferentemente estrategias anticorrupción preventivas. El primer lugar lo ocupa Dinamarca como el país con menor corrupción banal y sofisticada, el lugar 23 Argentina y Estados Unidos en el 15.

Dicha corrupción banal y sofisticada a la que hace referencia el artículo, alude a las pequeñas gratificaciones, descuentos en comida, regalos, tazas de café o dos monedas que se dan al policía por una serie de situaciones ilegales que por muy pequeñas que sean, el policía omite sancionar, mientras que una corrupción sofisticada tiene que ver con la permisividad ilegal de altas autoridades o funcionarios, que valiéndose de sus cargos públicos toleran o se vuelven cómplices de ilícitos.

Sin embargo, México no es el único que sufre la corrupción, ya que si bien en todos los países en mayor o menor medida se manifiesta, Honduras ha dejado en los últimos dos años un promedio de cuatro despidos diarios hasta llegar a dos

mil 500 en dos años, contrarrestando con países como Costa Rica y El Salvador con mejores indicadores en el control a la actividad policial.

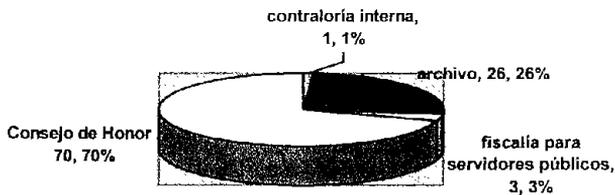
Si bien estas sólo son cifras de la corrupción policial, México representa uno de los países con mayor índice de corrupción, ya que se suma un sistema de procuración e impartición de justicia corrupto, reclusorios y toda una serie de servicios y autoridades administrativas inmersas en corrupción, extorsión, abuso de autoridad, violaciones a derechos humanos, etcétera.

Es así que en corrupción México se ubica en el lugar número 57 de un total de 122 países a nivel internacional, junto con Colombia, con una calificación de 3.6, por encima de países como Guatemala con 2.5, Argentina 2.8 o El Salvador 3.4 y por debajo de países como Perú 4.0, Brasil 4.0, Italia 5.2, Francia 6.3, Estados Unidos 7.7 y Finlandia 9.7; según la percepción del grado de corrupción (10 puntos altamente limpio y 0 puntos altamente corrupto).⁹⁷

En cuanto a los datos que arrojan las estadísticas del gobierno del Distrito Federal durante el periodo del 2003-2004, "se iniciaron 1,335 actos por quejas ciudadanas, 34 actas especiales, las cuales fueron turnadas de la siguiente manera: 391 tuvieron como destino el Consejo de Honor y Justicia; 19 a la Fiscalía para Servidores Públicos de la PGJDF; 143 al archivo y 7 a Contraloría Interna; a disposición del Ministerio Público a 206 elementos policiales y se desahogaron 1,576 requerimientos a la Fiscalía para Servidores Públicos".⁹⁸

⁹⁷ www.transparenciainternacional.com.

⁹⁸ www.ssp.df.gob.mx Informe de Gobierno 2003-2004



A nivel nacional, Morelia implementa su programa Di no a la Mordida, el cual al parecer ha logrado el éxito que pretende al activarse de manera definitiva; Sinaloa con su Centro de Anticorrupción Policial espera reducir los niveles de corrupción al interior de sus corporaciones y el Distrito Federal de la misma manera con su programa Seguridad a Puertas Abiertas.

Por último, sin pretender justificar de manera alguna la falta de legalidad, ética y profesionalismo en el actuar de un servidor público, es de reconocer que el gobierno ha mantenido políticas de austeridad en recursos, equipamiento y salario para los policías, permitiendo bajo un doble discurso, allegarse mediante la corrupción recursos ilícitos.

Además, una sociedad cómplice, incitadora de la corrupción y negada a interesarse de los problemas de su policía, que vuelve la cara a ésta sólo para culparla, cuando se muestra ante sus ojos una delincuencia incontrolable, sin embargo, a estas alturas, la policía ya está consumida.

D) LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ

A raíz de las reformas a la Constitución, las cuales pretenden implantar un modelo coordinado en materia de seguridad y la profesionalización de los cuerpos policiacos, nuestra Carta Magna ordena que *la seguridad pública será 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.*

Es así como la política nacional limita o restringe la actuación de las autoridades a lo que su cuerpo normativo establezca, con la obligación de acatar los mandamientos de la ley suprema y de las demás disposiciones que de ella emanen.

El apego a la ley y la conducción con legalidad garantiza el respeto no sólo a la democracia y a un estado de derecho, sino el respeto irrestricto a las garantías individuales. En tal virtud, toda acción policiaca enmarca coacción y fuerza, para lo que es necesario el establecimiento de un control constitucional e institucional que mantenga delimitado y autorizado sólo bajo la legitimidad que otorga el pueblo, el uso en el monopolio de la fuerza y la coacción.

Legal "...del latín *legal*, esto se refiere a la calidad de legal. En otras palabras, tiene intrínseca relación con el régimen político estatuido por la ley fundamentalmente de los estados.

En consecuencia, las actuaciones respecto de las funciones y facultades que les corresponden y que tienen que desarrollar tanto policías como ministerios públicos, quedarán sujetas al marco normativo de la ley, al régimen político establecido en la Carta Magna y por supuesto, sus actividades y actuaciones quedarán debidamente enclaustradas en el marco de la legalidad".⁹⁹

⁹⁹ Martínez Gamelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional* Editorial Porrúa, México, 1999 p.74

Tradicional y desafortunadamente, la policía se ha caracterizado por una serie de actuaciones o formas ilegales en su actuación, como:

Incomunicación. Ya sea realizada directa o indirectamente por un servidor público para impedir a un sujeto privado de la libertad tener contacto con cualquier otra persona.

Cohecho. Mediante la solicitud o recepción de dinero o cualquier otra dádiva, beneficio para sí o para otro, otorgar una promesa de dejar o hacer algo relacionado a sus funciones.

Ejercicio indebido de la función pública. Al incumplir sus obligaciones derivado de la relación jurídica entre el Estado y sus empleados, ya sea realizada directamente por un funcionario o indirectamente mediante su anuencia o autorización.

Extorsión, obligar a un particular a hacer, tolerar o dejar de hacer algo, cometido directa o indirectamente por un servidor público o con su anuencia o tolerancia, así como la negativa, suspensión, retraso o deficiencia en un servicio público por acción u omisión.

Siendo otro de los grandes males el empleo arbitrario de la fuerza pública, ya que si bien su papel es hacer cumplir la ley aun mediante coacción, cuando es necesario controlar un comportamiento resistente, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (La Habana 27 de agosto de 1990):

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y armas de fuego, solamente cuando otros medios

resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del objetivo legítimo que se persiga.

Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana.

Garantizarán que se presente lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas.

Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o la muerte a alguna persona, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores.

Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en su legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.¹⁰⁰

En tales circunstancias todos los ciudadanos debemos evitar hacernos cómplices de la ilegalidad y el abuso de poder, denunciando y no permitiendo cualquier detención arbitraria que no se encuentre bajo los supuestos de flagrante delito, cumplimiento de una orden de aprehensión, ejecución de una orden de reaprehensión, cumplimiento de orden de arresto administrativo (por un máximo de 36 horas).

Cualquier acto de tortura, lesiones, detención arbitraria, intimidación, amenazas, extorsión, allanamiento de morada, ejercicio indebido de la función pública, cohecho, empleo arbitrario de la fuerza pública, cateo ilegal o cualquier otra conducta ilícita debe ser inmediatamente denunciada.

¹⁰⁰ Ibid p.75

Por lo que hace a la eficiencia policial, ésta queda plasmada en la adecuada diligenciación para el desarrollo de sus actividades y en el cumplimiento de la función pública que debe dar acciones eficaces, con resultados fructuosos en el servicio policial que se presta a la ciudadanía.

Profesionalismo. Del latín *profesión* "la ciencia o arte en la que tendrán que elevar su desarrollo intelectual, cognoscitivo, tanto en las áreas de las técnicas de investigación, como en las técnicas de persecución y prevención. El profesionalismo como principio del sistema de seguridad representa los hábitos, el manejo técnico de la persecución, habilidad y objetividad que tiene un personaje de alguna actividad o sobre alguna cosa".¹⁰¹

Como ya lo hemos señalado, México aún no ha logrado una auténtica carrera policial. La formación de sus policías, aunado a la falta de vocación al servicio, que obstaculiza en mucho el que no se aspire a una profesionalización, ya que en la mayoría de los casos la decisión de convertirse en policías se toma como un último recurso al no encontrar mejor opción dentro del limitado campo de trabajo, favoreciendo los escasos requisitos de ingreso, pero que sin embargo, sí se tornan suficientes para autorizar la portación y uso de un arma de fuego.

La profesionalización va más allá de unos periódicos cursos en donde ni siquiera se realiza una selección rigurosa, buscando una verdadera vocación de policía, ni tampoco las mejores aptitudes psíquicas o físicas; lo que se trata es sólo de cursos básicos de tres meses, siendo ésta toda su función.

La profesionalización significa que debe haber un proceso de formación sistemática, constante, pragmática y coherente con las necesidades del servicio, para que cada policía tenga un camino que seguir y así decidir escalar en los niveles de mando y compensación económica, teniendo en su actividad una carrera policial.

¹⁰¹ *Ibidem* p.75

Por último, la honradez parece uno de los valores más difíciles de encontrar, aún más en las corporaciones policiales, desafortunadamente la falta de salarios adecuados, las incongruencias de una política gubernamental que exige seguridad pública eficaz, pero que ha mantenido salarios insuficientes, capacitación inadecuada, además de una dignificación policial aún no lograda, dan por resultado policías deficientes, incapaces, pero sobre todo, estigmatizados por la función que desempeñan.

Es de todos conocido las malas condiciones en que laboran los cuerpos de seguridad pública, principalmente si nos referimos a la Policía Preventiva, sin embargo, nos preguntamos ¿podemos exigir trato digno, eficacia, vigilancia y preservación de nuestra integridad, a una policía mal pagada, con incertidumbre laboral y jurídica y aún más con incertidumbre familiar en caso de fallecer en cumplimiento del servicio?, ¿cuántas vejaciones no ha sufrido un policía, sin que éstas hayan sido sancionadas?, ¿tiene actualmente un policía autoridad y dignificación si se ve burlada y subestimada su labor aun por los medios de comunicación?, ¿cuán culpable es la prensa, la televisión, la radio, al difundir las malas acciones de la policía, incluso llegando a hacer apología del delito, sin existir difusión del trabajo que realizan los buenos policías?

Una institución, como lo es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, mediante su presidente Emilio Álvarez Icaza, ha reconocido: "Que las instituciones públicas y la misma sociedad, tenemos una deuda con los buenos policías, pues son lamentables las condiciones en que se encuentran no sólo sus instalaciones, sino también su equipo y armamento".¹⁰²

Serías deficiencias que redundan en una inseguridad pública perceptible en todas sus formas, ya que el proceso de depuración de los malos elementos de

¹⁰² La Jornada, martes 29 de junio de 2004, La capital p.34, *Cuestiona la CDHDF condiciones en que laboran policías ciudadanos* por Raúl Llanos Samaniego.

seguridad pública tardará en lograrse. Es necesario el análisis de la normatividad que rige a los cuerpos de seguridad, estudiando las posibilidades del Código Federal de Procedimientos Administrativos, para desechar por improcedencia todo tipo de demanda de cualquier elemento policiaco, en acatamiento al mandamiento constitucional de que los cuerpos policiales se regirán por sus propias leyes, evitando la reinstalación por inconsistencias de forma, más no de fondo, que arguyen los abogados de los policías que son removidos de su puesto.

Es necesaria para el logro de la profesionalización, la capacitación y actualización de los cuerpos de policía, ya que en México "las corporaciones federales, estatales y municipales tienen serios problemas de salud; padecen de obesidad, hipertensión, diabetes y miopía...Durante su participación en el Diálogo Internacional para la Reforma Policial en México, el funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, José Ignacio Chapela, reveló que 60% de los cerca de 400 mil policías que hay en el país están enfermos. Además, de los 180 mil policías que han sido examinados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 3% fueron dados de baja por consumir drogas como marihuana y cocaína".¹⁰³

Ante estos datos, no cabe más que pugnar por una reforma policial, no sólo en cuanto a su estructura, facultades y objetivos, sino una depuración sostenida sólidamente bajo criterios jurídicos que impidan a las corporaciones tener que tolerar por tecnicismo, lagunas de la ley o chicanerías a los malos elementos; selección de los candidatos idóneos para ser guardianes del orden; aptitudes, capacidades, valores éticos y dignificación policial que enaltezca la labor de ser policía y arriesgar la vida sirviendo a la sociedad.

¹⁰³ El Universal, viernes 23 de julio de 2004 A8; *Enfermos el 60% de los policías del país* por Alejandro Medellín

II. LOS CUERPOS POLICIAOS COMO MEDIO COERCITIVO Y LA EXIGIBILIDAD DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

Pese a que se ha querido establecer una lucha entre el respeto a los derechos humanos y la seguridad pública, éste es un falso dilema, puesto que una seguridad pública eficiente y eficaz requiere conducirse con la legalidad que le exige el cuerpo normativo y constitucional de un Estado, donde indudablemente una policía violatoria de los derechos humanos terminará por sucumbir ante la presión de la ciudadanía, que lastimada por el abuso y la ilegalidad, protestará hasta expresar todo poder.

Constitucionalmente el uso y empleo de la fuerza está justificado en el servicio público que presta la policía especializada en la prevención y lucha contra el delito, así como el mantenimiento y salvaguarda del orden, la seguridad y la paz públicos, pero siempre con respeto y protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de la persona.

Es así como "las democracias controlan a su policía de tres modos: A través de los principios profesionales de los departamentos de policía, de otras instituciones del Estado, incluyendo la Constitución, comités fiscalizadores de la policía y otros; pero sobre todo, quizá a través de instituciones de la sociedad civil. Como ellos advierten, el control en cada nivel debe ser sólido y los mecanismos que hacen controlable a la policía, en cuanto a su seguridad pública, deben ser coherentes a los que hacen controlable la corrupción y el abuso"¹⁰⁴

Dicha incongruencia entre el control policial y el de la corrupción y el abuso, a que hace referencia el autor, han sido más que notables en México, donde el control abusivo en la prestación del servicio público ha traído su ineficiencia y sumergimiento de los vicios del poder, cometiéndose violación a derechos humanos fundamentales como: La privación de la vida en algunos casos, cuando

¹⁰⁴ James Shepticky, *Iter Criminis* No. 10 Segunda Época, INACIPE abril-junio, 2004 p.174

sin que medie causa justificada como legítima defensa o salvaguarda a la integridad física de otro.

La policía y cualquier otra autoridad tienen el deber de hacer valer y respetar sobre la defensa aún de bienes ajenos, la vida, como el supremo valor de la existencia humana, pese a ello se ha fomentado que los policías y aun los particulares como ciudadanos, siempre que repelan una agresión inferida por un delincuente podrán ser puestos en libertad bajo legítima defensa; como en últimas fechas se ha declarado por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bátiz; ¿caeremos entonces en la ley de la selva?, ¿se justificará ante esta ola delincencial asesinar, alegando con argucias una legítima defensa o estado de necesidad?, ¿la autoridad se ha declarado incompetente contra el crimen, que ahora deja en manos de la ciudadanía su auto-protección?

Otra de las formas ilegales se manifiesta en la desaparición de personas, detención arbitraria o retención ilegal, violando por algunas autoridades el derecho de libertad, el cual es garantizado para todo ser humano, sin limitación más que el respeto a las normas que rigen la convivencia social; por lo que para poder ser restringido o privado de ella, se requiere que exista una causa precisa, que se haya producido el supuesto previsto en una norma jurídica y que justifique u ordene la privación de libertad o bien en casos de urgencia o flagrancia, siendo necesario además, para la autoridad, cumplir con las formalidades exigidas.

El cohecho, es decir cuando el servidor solicita o acepta dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones o el detenido en estos casos, puede ofrecer dinero o cualquier otra dádiva a cambio de la acción u omisión de funciones.

Otra de las argucias policiales se ha manifestado en la violación a los que dispone nuestra constitución. Artículo 16 ya que... *ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que*

deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

De la misma forma las lesiones o cualquier agresión a la integridad física de la persona es violatorio y abusivo del ejercicio de la función policial, sin embargo, las agresiones, amenazas e intimidación se han mostrado como constantes entre las formas de operar y detener a los presuntos infractores.

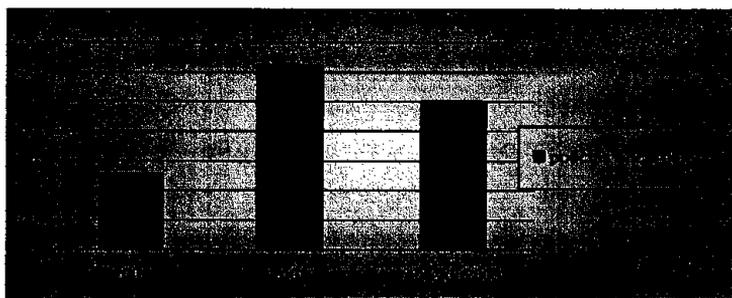
Por lo que respecta a la forma más inhumana y abusiva en el trato humano, ésta ha sido utilizada por la policía en sus formas más variadas: LA TORTURA. Algunos de los instrumentos internacionales, mediante los cuales se ha procurado erradicarla son:

1. "La declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, firmada en 1975 como la resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. La convención contra la tortura y otros tratos crueles o penas crueles, inhumanas o degradantes, adoptado el 10 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 26 de junio de 1987, ratificado por México el 23 de enero de 1986 y entró en vigor el 26 de junio de 1987.
3. Convención americana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985. Entró en vigor el 28 de febrero de 1987, ratificada por México el 22 de junio de 1987 y entró en vigor el mismo día.
4. Y en México el 25 de abril de 1986, se creó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo del mismo año, cuyo título legal es el

objetivo específico de todos estos instrumentos de protección internacional".¹⁰⁵

La tortura no ha dejado de ser una práctica de los policías y aun cuando pareciera ser constante en la Policía Judicial, por ser el método más efectivo en la "investigación" para arrancar confesiones u obtener condenas; las actuaciones ilegales de muchas autoridades, golpes, agresiones sexuales, asfixia, privación de comida, amenazas e insultos y humillaciones, como los más comunes perpetrados contra las personas que por situaciones legales o ilegales tienen temporalmente la custodia del individuo.

Recientemente, el gobierno de Estados Unidos de América en su informe anual 2003, sobre los derechos humanos en el mundo, refiere que la corrupción de la policía es un problema, la policía se ve a los ojos internacionales involucrada en algún delito, secuestros, robos, extorsión y la protección a criminales y traficantes de droga, llevando también a cabo la práctica de la tortura. De enero a julio de 2003 solamente en la Ciudad de México, fueron encarcelados 502 policías por cometer varios crímenes, esto en comparación a los 270 de 2001 y 624 en el 2002.



¹⁰⁵ Manual de Capacitación en Derechos Humanos para agentes de la Policía Judicial e investigadores de delitos federales, Procuraduría General de la República, V edición, Sotelo ; México 2000 p.66

III. VIOLACIONES FRECUENTES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS POLICÍAS.

Hablar de violaciones a los derechos humanos de los policías resulta un tanto problemático, aún más cuando los datos nos arrojan un número considerable de policías involucrados en actos delictivos y las cifras de violaciones a los derechos humanos las constituyen principalmente actos de autoridad policial que restringen o vulneran los derechos de los ciudadanos.

Nuestra Constitución en su primer artículo garantiza a las personas, protección igual y efectiva, quedando prohibida toda práctica discriminatoria motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona.

Parecería en estos tiempos que los policías no tienen derechos, sin embargo los miembros de las corporaciones policiales del país, gozan de los derechos y libertades fundamentales que consagra la Carta Magna, así como los que establecen las convenciones y tratados internacionales ratificados por México en la materia.

Se les debe asegurar:

1. "Percibir un salario justo, digno y remunerador que satisfaga las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo, debiendo recibirlo íntegro y a tiempo.
2. Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos, pudiendo ser amonestados pero nunca ridiculizados.
3. Recibir cursos, capacitación, adiestramiento, actualización y especialización necesarios para el desempeño de sus actividades.

4. Recibir en forma gratuita vestuario y equipo en forma periódica dos veces por semestre, para el cumplimiento de sus funciones que garantice su seguridad entre otros.
 - a. Uniformes, placas, insignias y diversas
 - b. Armamento, pistolas, escopetas ametralladoras, etc.
 - c. Municiones
 - d. Miras telescópicas de visión nocturna
 - e. Designadores de blanco láser
 - f. Vehículos automotores, helicópteros, avionetas, etcétera, con equipo de cómputo
 - g. Caballos, perros
 - h. Chalecos antibalas para cada elemento en buen estado
 - i. Esposas
 - j. Máscaras antigás
 - k. Equipo de visión nocturna
 - l. Binoculares
 - m. Equipo de detección y control de explosivos
 - n. Cámaras de video para operarse en control remoto y ocultas
 - o. Cámaras fotográficas en video para operarse a control remoto y ocultas
 - p. Cámaras fotográficas en teléfono
 - q. Interceptores telefónicos para teléfonos convencionales
 - r. Equipo de radiocomunicación
 - s. Sistema troncking motorota para operar en áreas urbanas
 - t. Teléfonos celulares
 - u. Red de cómputo que enlace las diferentes corporaciones policiales
5. Participar en concursos de promoción transparente perfectamente regulados o someterse a evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior.

6. Obtener condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten
7. Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio y disfrutar de prestaciones como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal.
8. Recibir oportuna atención médica, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber y en casos de extrema urgencia o gravedad ser atendidos en la institución pública o privada más cercana al lugar de los hechos.
9. Ser reclusos en áreas especiales para policías en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva.
10. Gozar de las prestaciones laborales establecidas en la legislación en la materia en caso de maternidad
11. Disfrutar de la garantía de audiencia cuando se haga acreedor a algún correctivo disciplinario que debe estar fundado y motivado y en su caso graduado en forma proporcional al hecho o falta que se le atribuya
12. No entregar a los mandos policiales dinero o cualquier otro tipo de dádiva a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho o asignarles algún vehículo (patrulla) para el desempeño de sus funciones.
13. Formular quejas o denuncias ante sus superiores, las comisiones de derechos humanos, la contraloría interna, ministerio público, etc; por abusos excesos o irregularidades administrativas que trasgredan sus derechos fundamentales por los mandos policiales.
14. Disfrutar de los programas de vivienda y demás prestaciones de que gocen los demás servidores públicos.
15. Ser asistido legalmente en caso de verse involucrado en algún percance con motivo o en ejecución de su misión o comisión.
16. No ser detenido ni molestado sino mediante la orden de aprehensión fundada y motivada, dictada por juez competente, salvo que se trate

de flagrante delito o cuando en lugares apartados en los que no hay juez, el agente del Ministerio Público ordene por escrito su detención.

17. Gozar de los derechos consagrados en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁰⁶

Los policías, como seres humanos, tienen derechos inalienables e imprescriptibles que deben ser respetados por toda autoridad o persona, al igual que los ciudadanos las amenazas, intimidación, lesiones, tortura, incomunicación, falsa acusación o extorsión al servidor público ya sea por otra autoridad o superior jerárquico, debe ser sancionado por la ley.

Cabe recordar que la exigibilidad en el trato digno y humano no entra en dialéctica con la actividad policial, siendo correlativo para la ciudadanía dicho respeto. En ejercicio de su derecho, los servidores encargados de la seguridad pueden acudir ante cualquier violación a los derechos humanos o al desempeño de su labor policiaca ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito, los juzgados de distrito, Comisiones Nacionales o locales de derechos humanos, Procuraduría General de la República, Procuradurías Generales de las entidades federativas así como a las contralorías internas Federal, estatal o de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ya sean vistos como los detentadores de la coacción para someter al pueblo, bajo sustento de la clase dominante o bien como el cuerpo coercitivo necesario para la convivencia pacífica y salvaguarda de las garantías que el Estado otorga, es indudable que nuestras policías requieren planes educativos profesionales y permanentes, utilizar todos los medios y sistemas tecnológicos para combatir la corrupción en forma eficaz en sus diferentes niveles, para evitar

¹⁰⁶ Guzmán, Carmen, *Manual de Derechos Humanos para cuerpos policiales*, INACIPE México, 2003 p.130-134.

el temor del personal de las corporaciones policiales para presentar las denuncias y quejas contra sus superiores.

Ahora cabe el impulso y promoción de las reformas o adiciones legales, así como la depuración y fortalecimiento de las instituciones responsables de la defensa de los derechos humanos de los miembros de las instituciones policiales.

Algunos datos estadísticos nos muestran un valor acerca de violaciones a los derechos humanos tanto por los policías, como de los policías, así como de ilegalidades y abuso de poder:

Durante el 2003, la Fiscalía Central para servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consignó a mil 62 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, con más de mil 300 averiguaciones previas por diversos delitos, siendo el delito principal el abuso de autoridad.

Oscar Herrera *El Universal*, viernes 10 de enero 2004
Ciudad p.50

La Dirección de Responsabilidades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, recibe un promedio de 500 denuncias mensuales en contra de autoridades estatales y municipales, entre las que destacan policías judiciales y municipales.

María Teresa Montaña *El Universal*, sábado 13 de abril de 2002
Estados p.10

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, durante el año 2003 recibió un total de 5,388 quejas, de las cuales únicamente emitió 69 recomendaciones al respecto. De esas 69 recomendaciones, 19 hacen referencia a las condiciones de trabajo y desempeño de la policía municipal y entre las cuestiones tocantes van desde dotar de chalecos antibalas a las policías hasta

dotar de armamento a los cuerpos policiacos, mejorar e inclusive dotar de servicios a las comandancias municipales e incrementar el número de policías.

En relación al Distrito Federal, durante 2003, se presentaron 5,452 quejas de las cuales emitieron 11 recomendaciones y resolvió 467 procedimientos, de estas quejas 1,956 denuncias presentadas señalan a alguna autoridad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, constituyendo este un 37% del total de las quejas presentadas en ese año.

Las quejas ante los diferentes órganos por violaciones a los derechos humanos de los policías, realmente son escasas y en otros casos nulas, ante esto, influye el desconocimiento de los derechos de los policías, de sus condiciones laborales y humanas en que se desempeñan, del trato digno, así como de las autoridades ante quien acudir. ¿Ante esta situación podríamos exigir una policía eficaz que garantice realmente nuestra integridad?

El miedo a denunciar está forjado en las prácticas corruptas, extorsión y abuso de autoridad, no sólo de los ciudadanos ante sus autoridades, sino también de todo servidor público que ante la falta de oportunidades decide vivir en el silencio, soportando malos tratos y humillación. Primero éstos (los policías), se convierten en el verdugo de la sociedad, de una clase a la que comúnmente pertenecen, rompen lazos de identidad por cumplir con los mandatos superiores, es el sanguinario, bárbaro y brutal agente de policía, mientras que por otro lado él también se encuentra en el papel de victimario. ¿Verdugo y víctima, el papel del policía?...

CAPÍTULO V

EL POLICÍA EN LA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA

I. Concepto y objeto de estudio

Guiaremos nuestra investigación con la referencia que respecto a la política criminológica hace el maestro Rodríguez Manzanera, como "la ciencia que tiene por objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales, medios que le son propuestos por el resto de la Enciclopedia de las ciencias penales".¹⁰⁷ Destacando la prevención del delito en las acciones que habrán de tomar las autoridades, ya que la política criminológica es tan solo una parte de la política general de desarrollo en un país, donde el policía preventivo como ente primario en la relación post-causal delito castigo habrá de tener especial incidencia.

Encontramos la utilización del término principalmente en Alemania, donde surge como una reacción social de defensa; es así como algunas de las definiciones a las que alude Manzanera refieren, según Ferri: "Es el arte de apropiar a las condiciones especiales de cada pueblo las medidas de represión y de defensa social que la ciencia y el derecho establecen abstractamente...". Alfredo Gutier afirma que siendo la política criminal, el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen".¹⁰⁸

Muchas definiciones involucran un conocimiento de la realidad visualizando todos aquellos factores, causa, naturaleza y explicación de las conductas delictivas, objeto de la criminología y dotando de materia a lo que habrá de llamarse política criminológica.

Pese a las divergencias que existen al considerar la efectividad de los instrumentos de medición para cuantificar los delitos cometidos en un tiempo y

¹⁰⁷ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*. 17 edición, Ed. Porrúa, México, 2002 p.114

¹⁰⁸ *Ibidem* p.114

lugar determinado, esto sin consideración a la llamada cifra negra, se ha acordado en definir a la política criminal "como el arte de los medios de que se sirve el Estado para prevenir y reprimir los delitos...para Manzini es la doctrina de la posibilidad política (la realidad alcanzable con relación al fin de la prevención y de la represión de la delincuencia...Goppinger la define como una ciencia que se ocupa de la política de reforma del derecho penal (en sentido amplio) y de la ejecución de la lucha contra el crimen por medio del derecho penal".¹⁰⁹

Los elementos comunes en tales descripciones se centran en:

1. Intervención, planificación o control del Estado
2. Medios, instrumentos, métodos aplicados a la lucha contra el crimen
3. Prevención y represión de la delincuencia.

Dichos elementos se funden en un objetivo: combatir, atacar, minorizar o bien erradicar el delito, mediante tesis adoptadas por el gobierno y cuyas hipótesis han quedado marcadas en la búsqueda de los medios y acciones contra la delincuencia. Si bien esta política criminológica es sólo una parte de esa política general de desarrollo, así como la criminología es una ciencia multidisciplinaria, la política criminológica requiere que confluya la política de desarrollo, junto con la de seguridad.

Muchos de los factores que mueven el desarrollo social han llegado ya ha convertirse en factores criminógenos e incitantes delictivos, por lo que la dictadura de políticas aisladas no sólo llevarán al fracaso, sino que se unirán a los continuos tropiezos en planes y programas contra la inseguridad.

Desde el municipio, cuyo papel en la seguridad pública ya hemos remarcado, hasta la Federación, todos los órdenes de gobierno deben equiparar una correcta política social, garantía y exigibilidad de los derechos sociales con las acciones preventivas y represivas del delito.

¹⁰⁹ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*. Op. cit. p.114

Pero ante esta doctrina: ¿Quién y cómo se plasma la política criminológica y qué ha entendido el gobierno por ella?...

Artículo 26 constitucional. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación

...Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública.

Artículo 73.-El Congreso tiene facultad para:

XXIII.-Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Artículo 122.-fracción V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h) Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio...

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

Las facultades expresas que señalen la Constitución y demás leyes y de acuerdo a un Plan Nacional de Desarrollo, darán sustento y guía legal al modelo de nación que proponga el gobierno en turno, eje base para el contenido de la política criminológica en el país.

En cuanto a su objeto de estudio, éste lo constituyen los medios de prevención de las conductas antisociales y ya sea como ciencia, arte o sociología aplicada, la política criminal busca principalmente prevenir conductas, donde más que represión, la prevención debe ser el fin supremo. El policía conducirá su actuar de acuerdo a la política que se le dicte, en su papel de ente subordinado a una autoridad; las leyes, reglamentos internos, circulares y criterios de acción serán mandato tanto para prevenir conductas antisociales, como para determinar bajo qué situaciones y circunstancias habrá de aplicarse la fuerza pública.

A este respecto me permitiré comentar el uso indebido del poder público, que a últimas fechas hemos notado en todo el país, primero en Cancún con Jesús Salvidea quien fue erradicado de su alcaldía con plena violencia por parte de policías estatales, en el estado de México las campañas políticas para la gubernatura al Estado por parte de precandidatos como Isidro Pastor Medrano, han desatado el caos político, siendo reprimidas sus manifestaciones por la policía estatal, quienes vestidos de civil han infiltrado la violencia y por último, no haremos a un lado el juicio de desafuero que enfrenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, más que por probables conductas ilícitas, por aspectos políticos coyunturales al año electoral.

¿Será entonces que la justicia está subordinada a la negociación política?

Las palabras del profesor Quiroz Quarón, en el Costo Social del Delito concluirán este apartado donde se exige "una visión global de la sociedad en un momento dado y en circunstancias determinadas, es necesario insertar a la criminología en el complejo de todas las ciencias, insertar al delincuente en la comunidad de sus hermanos y plantear a la política criminal dentro del cuadro de una política general con la que se persiga la libertad, la justicia individual y social y el desarrollo provechoso para todos los hombres y para todos los pueblos".¹¹⁰

¹¹⁰ Quiroz Quarón, Alfonso, *El costo social del delito*. Botas, México, 1970 p.18

II. Métodos de Investigación Criminológica

Metodología, del griego métodos, método y logos, tratado; según el *Diccionario de la Real Academia*, es la ciencia del método y de la sistematización científica. En otras palabras, el método es un camino a seguir para que una ciencia pueda llegar hasta el conocimiento de su objeto de estudio.

Los métodos utilizados por la criminología son instrumentos o herramientas para poder descifrar o descubrir mediante hechos (como ciencia fáctica), circunstancias o factores que incidan en la comisión de ciertos hechos delictivos para prevenir, reprimir y estudiar el delito y las conductas antisociales desde que se predice que éstas puedan ser ideadas por el ser humano, hasta su perpetración con todas sus consecuencias jurídico-penales y sociales.

De esta manera eminentemente requiere un saber empírico "que la criminología pertenezca al ámbito de las ciencias empíricas significa, en primer lugar que su objeto (delito, delincuente, víctima y control social) se insertan en el mundo de lo real, de lo verificable, de lo medible y no en el de los valores, que cuenta con un substrato ontológico, presentándose al investigador como un hecho, más que un fenómeno de la realidad. Pero la naturaleza empírica de la criminología implica, ante todo, que ésta descansa más en hechos que en opiniones, más en la observación que en discursos o silogismos".¹¹¹

Algunos de los métodos utilizados por la criminología son:

Las estadísticas. Bien sabido es que un sistema de estadísticas en nuestro país aún no puede mostrar una realidad objetiva y palpable, su poca confiabilidad nos impide diagnósticos precisos sobre la delincuencia, sin embargo, considerada como un método clave en la criminología, es de mencionar los tres tipos básicos de estadísticas para nuestro objeto.

¹¹¹ García-Pablos de Molina, Antonio, *Criminología, una introducción a sus fundamentos teóricos*; Tirunt lo Blanch, 4ta. Edición, Valencia, 2001 p.37

"1. Cifra oficial. Es el número de infractores que aparecen en las estadísticas oficiales (policíacas, judiciales, de menores), pueden ser de casos denunciados, de sujetos arrestados, de procesos, de procesados, de sentenciados.

2. Cifra negra. Es el volumen de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades, en este caso, son las acciones criminales las que no aparecen en la estadística criminal.

3. Cifra real. Sería el resultado de la suma de la cifra oficial y de la cifra negra, son las infracciones que efectivamente se han cometido".¹¹²

Este método estadístico es por desgracia un tanto inútil, por lo que respecta a las policías auxiliares, seguridad bancaria, privada, etcétera, ya que no arrojan actividad estadística alguna sobre sus actividades. La intervención policial y de los órganos de procuración e impartición de justicia la podemos observar así:

1. En policías preventivas auxiliares, seguridad privada, seguridad pública, quienes actúan ante probables delitos (función preventiva), aquí confluyen factores criminógenos que propician el delito y ya en un segundo esquema ante los delitos cometidos, se da la detención de probables responsables, flagrancia, ejecución de órdenes de aprehensión, etcétera.

2. La Policía Judicial, actúa ante averiguaciones previas por delitos denunciados y según el estado de la averiguación se dan supuestos de trámite, reserva, consulta, archivo, incompetencia, acumulada o inejercicio, y en consignación ya sea con o sin detenido.

Además, podemos mencionar que "existen dos tipos de fuentes de las estadísticas oficiales: Fuentes primarias, como las publicadas por el INEGI o por las entidades directamente; fuentes secundarias, como las de incidencia delictiva

¹¹² Rodríguez Manzanera, CRIMINOLOGÍA Op. cit. p. 54

del fuero común publicadas por la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) en su página web, las cuales ya pasaron por varios tratamientos; las generan las instituciones de seguridad pública estatales, las acopia el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El análisis se realiza sobre fuentes primarias, exclusivamente”.¹¹³

Una de las estadísticas de las que nos podemos servir al contar éstas con un nivel de confiabilidad aceptable, son las estadísticas judiciales que aunque la cobertura en los delitos sigue siendo discrecional, tienen un margen no sólo a nivel estatal, sino nacional; sin embargo, aún quedan en el olvido las estadísticas sobre las víctimas del delito. No omitimos el reconocimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien en el mes de agosto ha dejado ver promocionales incitando llamar anónimamente, para contestar a la pregunta: ¿Has sido víctima de un delito? Llama, hayas o no denunciado. El conocimiento de unas cifras victimales podría resarcir en gran medida la cifra negra.

Una vez conocidas las cifras, podemos mencionar que las estadísticas habrán de circunscribirse en tres grandes categorías:

- “1. Las estadísticas de orden público y seguridad, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los anuarios estatales, cuya fuente son las procuradurías generales de justicia de los estados y del Distrito Federal (delitos denunciados, averiguaciones previas iniciadas, averiguaciones previas consignadas, órdenes de aprehensión, etcétera).
2. Las estadísticas judiciales (probables delincuentes y delincuentes sentenciados) publicadas en los cuadernos de estadísticas judiciales y

¹¹³ Arango Durán Arturo, *Indicadores de Seguridad Pública en México*; La construcción de un sistema de estadísticas delictivas INACIPE, en The Conference on of Justice in México p.5

3.-Las estadísticas penales que tienen que ver con la administración de la población penal, estas estadísticas son muy escasas y con muy poca información".¹¹⁴

La entrevista. Se basa en la técnica de la encuesta, pudiendo ser libre; donde la comunicación entre el entrevistado y el entrevistador llega a su máximo de libertad y profundidad o bien cerrada, semejante a los cuestionarios donde no se deja lugar a los comentarios, sino a contestaciones pre-establecidas

El cuestionario y la observación son otros de los instrumentos de la investigación criminológica.

El cuestionario requiere estandarización en sus variables a fin de hacer posible y confiable el análisis comparativo de las respuestas y la observación "surgió en la Antropología Social, generalizándose después para investigar determinadas parcelas del ámbito psíquico y social del examinado y sobre todo, como complemento de la exploración. En tal sentido, requiere unos conocimientos psiquiátricos y psicológicos muy calificados en la práctica y una cierta estandarización en cuanto al objeto de la misma".¹¹⁵

Siguiendo a García de Molina, el test psicológico nos diagnostica la personalidad y examen de las reacciones del delincuente, los test de aptitudes miden los rendimientos específicos de la atención, test de personalidad, según el número de rasgos que midan, de adaptación, de intereses, valores o tipologías de carácter.

No podemos omitir los llamados follo-up, también citados por el maestro Molina, mismos que se han llevado a cabo para hacer un seguimiento de las carreras criminales, del proceso de reinserción social del experimentado y de

¹¹⁴ Ibidem p.7

¹¹⁵ García-Pablos de Molina, Op. cit. p. 45

determinados estados psicológicos de éste durante el cumplimiento de la condena.¹¹⁶

III. Factor criminógeno y dinámica delincencial

Uno de los temas que requiere análisis es el factor criminógeno como aquel elemento que incide en que se produzca el fenómeno criminal. Lo que para los cuerpos policíacos hoy debe ser cuestión fundamental no sólo en cuanto a su conocimiento sino al entendimiento de las funciones que revisten las facultades otorgadas por ley.

Una policía vigilante dedicada exclusivamente a dar rondines por nuestras calles, pretendiendo que con eso cumplen su trabajo y muchas veces omisos cuando hay que cumplir con su obligación de actuar ante la presencia de un criminal, resulta obsoleta y peligrosa ante el estado de sitio en el que nos ha dejado la delincuencia.

El factor criminógeno según el maestro Rodríguez Manzanera que cita a Ferri distingue en: "Factores antropológicos o individuales del crimen, factores físicos y sociales. Los antropológicos son inherentes al delincuente según su constitución orgánica o psíquica, inteligencia, sentimiento y sentido moral, los personales comprenden sus características puramente biológicas, raza, edad, sexo, etcétera; los factores físicos, el clima, naturaleza y factores sociales, la densidad de la población, la opinión pública, moral, religión, familia, la policía..."¹¹⁷

El maestro Manzanera también habla sobre la existencia de factores crimino-impelentes, activadores que lo llevarán a cometer el delito y factores crimino-repelentes o inhibidores que impiden al sujeto la comisión delictiva; los factores crimino-impelentes hay que atacarlos, mientras que los factores crimino-repelentes, como lo es la ley en su labor preventiva, la moral e incluso la policía,

¹¹⁶ *Ibíd.* p.53

¹¹⁷ Rodríguez Manzanera, *Criminología*, Op. cit. p. 469

deben aplicarse en la forma y prudencia requerida, según el estudio unitario de los diversos factores que intervienen en la dinámica delincinencial.

Por lo que respecta a los factores pre-disponentes, preparantes y desencadenantes, el maestro Manzanera cita a Di Tullio: "La predisposición a la criminalidad es la expresión de aquel complejo de condiciones orgánicas y psíquicas, hereditarias, congénitas o adquiridas que acentuando las fuerzas naturales, instintivas, egoístas y agresivas y debilitando los inhibidores, hacen particularmente proclive al individuo a llegar a ser un criminal también bajo la influencia de estímulos que quedan debajo de la línea aparente sobre la masa de los individuos".¹¹⁸

Hay quienes pueden estar de acuerdo o no con esta predisposición a la delincuencia, por cuestiones criminológicas, psicológicas y en sí endógenas al individuo; predisposición genética o biológica del individuo a ser criminal; pero basar nuestras conductas preventivas en repeler posibles conductas ilícitas, según dichas teorías resultaría una práctica discriminatoria y retrógrada.

Los factores preparantes, por el contrario, son exógenos al individuo vienen de afuera, ya sean sociales, políticos, económicos, etcétera. Los mencionados factores crimino-impelentes, crimino-repelentes, predisponentes, preparantes y desencadenantes, pueden integrarse a dos opciones generales de factores criminógenos: Endógenos o exógenos, ya sean determinados por situaciones internas del individuo o bien a circunstancias externas.

Pero ¿qué papel juega para la policía el conocimiento, investigación, estudio y trabajo con los factores criminógenos?

Marco normativo: La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su título III, capítulo II. De las funciones policiales.

¹¹⁸ Ibid p.474

Art 26. En la Administración General de la Seguridad Pública, la policía tendrá las siguientes atribuciones:

II. Investigar elementos generales criminógenos que permitan llevar a cabo acciones preventivas.

Art. 27. La atribución de investigar elementos generales criminógenos a que se refiere la fracción II de esta ley comprende:

I. Instrumentar un sistema de acopio de información y datos relativos a incidencia delictiva, recursos, formas de operación y ámbitos de actuación de la delincuencia;

II. Implementar un sistema de recepción de informes ciudadanos respecto a zonas o conductas criminógenas, que garanticen el anonimato del informante, por el solo efecto de orientar sus acciones;

III. Realizar acciones específicas en zonas determinadas a efecto de ubicarse anticipadamente para evitar la comisión de ilícitos o realizar detenciones en casos de comisión flagrante;

IV. Llevar a cabo acciones especiales de vigilancia en aquellas zonas que por su índice delictivo lo requieran;

V. Poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos delictivos de que tenga conocimiento, así como a su disposición los datos y elementos que hubiere recabado y que obren en su poder; y

VI. Celebrar convenios bases y otros instrumentos de coordinación y colaboración con instancias de seguridad pública federales, estatales y municipales para el intercambio de información y participación conjunta en las acciones a que se refiere este artículo.

Art. 33. El Jefe de Gobierno a propuesta del Secretario, establecerá en el reglamento los agrupamientos y servicios especializados en tránsito y vialidad, manejo de armamento y equipo determinado para el sometimiento de infractores, investigación de elementos generales criminógenos, labores de salvamento y rescate...

El artículo 26 ha facultado a la Policía Preventiva para realizar una labor investigadora, pero no de los delitos, sino de aquellos factores o elementos que propician la comisión delictiva, es decir, a priori al ilícito, ya que la investigación a posteriori se reserva al Ministerio Público por conducto de la Policía Judicial, como órgano auxiliar.

Dicha facultad para investigar elementos generales criminógenos se instrumentará mediante sistemas generales de información sin especificar de dónde procederá dicha información, ya que si bien se establece una coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encargada principalmente de las incidencias delictivas y *modus operandi* de la delincuencia, no hay concreción respecto de los límites de la policía para allegarse dicha información.

Otra de dichas funciones, se refiere a un sistema de denuncia anónima para los ciudadanos respecto de las zonas o conductas criminógenas que tienen lugar, pero señala "para el solo efecto de orientar sus acciones, es decir, las acciones preventivas a las que está obligada la policía, la presencia rutinaria por zonas donde comúnmente se cometen delitos podrían conducir a la disuasión del presunto delincuente, a la protección a víctimas potenciales, a la captura inflagrante, pero nunca a la detención por sospecha.

Toda detención deberá ser inflagrancia o bien bajo orden judicial, sin embargo, hemos visto que la Policía Preventiva de la Ciudad de México, ha estado realizando actividades de investigación con vestimenta de civil, en vehículos sin logotipo, ni placas oficiales. Aún más, por los días de mayo y junio de este año se difundieron acciones operativas de un grupo de élite denominado *Tigre*, el cual estaba conformado por 60 elementos policiacos quienes portaban armas largas, uniformes camuflageados y dedicados a capturar distribuidores de droga y neutralizar bandas organizadas para el tráfico de drogas al menudeo y piratería, lo

anterior en respuesta a la proliferación de delitos federales y la escasa participación de la Procuraduría General de la República para combatirlos.

Pese a los exitosos resultados de este grupo táctico, quien mediante denuncias anónimas había llegado a capturar narcomenudistas y distribuidores de piratería, sus actuaciones se encontraban al margen de la ley, sin facultades de investigación delincriminal, mucho menos de aprehensión que no fuera inflagrancia, cateos a domicilio, etcétera. Hoy podemos encontrar la persistencia de muchas de estas actividades ilegales que no obstante su fin de combatir el delito y lograr la seguridad pública, violan normatividad, derechos humanos, pero sobre todo, atentan contra la estabilidad y certidumbre jurídica, que debe ser garantizada a todo individuo.

Ante esta realidad lo que podemos percibir es que las autoridades están realizando una labor desesperada en la búsqueda de resultados contra la delincuencia, pero no sólo resultan inadecuados los métodos de investigación, sino que se evidencia la carencia de un adecuado marco normativo para regular estas conductas.

Otra de las polémicas actuaciones que ha tenido la Secretaría de Seguridad Pública en su intención de abatir los índices delincuenciales, es la implementación del sistema de recepción de informes ciudadanos respecto a zonas o conductas criminógenas de manera anónima, infiltrando un sistema de recompensas.

"La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por conducto de Marcelo Ebrad informó que a partir de hoy se pondrá en marcha el Programa Recompensa Ciudadana, en el que se premiará a los ciudadanos que colaboren con la policía ofreciendo información sobre delitos considerados como graves, entre los que se encuentran el secuestro, el robo con violencia, el homicidio y para lo cual la Secretaría de Seguridad

Pública dispondrá de un fondo económico de 120 a 140 millones de pesos".¹¹⁹

Sólo basta con llamar al 060 o por Internet, dar los datos que lleven a la captura del presunto delincuente y la policía verificará el dicho. Empero, si bien estas acciones han mostrado sus primeros resultados, también han evidenciado la carencia de facultades legales para que nuestra policía pueda actuar.

La Policía Preventiva en apego a su normatividad, sólo puede realizar detenciones cuando sorprende en flagrancia al delincuente, es decir, cuando lo detiene al momento de estar cometiendo el delito o en casos de flagrancia equiparada. Además, la Constitución obliga a satisfacer ciertos requisitos para que la policía pueda actuar (requisitos de procedibilidad) tales como la denuncia o querrela ante la autoridad competente, que en este caso es el Ministerio Público, el único que puede poner en marcha la acción persecutora e investigadora del delito, valiéndose de su respectiva Policía Judicial.

¿Ante este panorama, cuáles serán los resultados de una policía que por ley debe limitarse a prevenir la transgresión de leyes, sin funciones en la investigación del delito?

Esperamos que ante los que rehuyen a modificaciones de fondo a nuestras leyes e instituciones, bajo el argumento de formalismos jurídicos, se imponga la lógica ciudadana que hoy ve una delincuencia generadora de descomposición social e inestabilidad política, combatida con una policía obsoleta e ineficaz, restringida y consumida por su propio marco legal.

IV. Análisis de riesgo victimal

Sin pretender hacer una reseña sobre la victimología, externaremos sólo algunos de sus aspectos básicos, como lo es la adopción del término: "Todo parece indicar que la palabra victimología fue acuñada en 1949 por el psiquiatra

¹¹⁹ Milenio, por Pascual Salnueva y Omar Sánchez, Jueves 1º. de julio de 2004. Ciudad; Diario de Información Nacional, México. p. 9

estadounidense Frederick Wertham, quien propugnaba por una ciencia de la victimología que estudiase la sociología de la víctima (Wertham 1949). Sin embargo, la obra de su contemporáneo Hans Von Henting, *The criminal and his victim* (1948) es la que se considera en la actualidad como el texto precursor en el desarrollo de los estudios en torno a las víctimas".¹²⁰

Es reciente aún en los planes de estudio de la Facultad de Derecho, la inserción de una materia autónoma a la criminología o a la Ciencia Penal, que habla de la victimológica, como el estudio de las víctimas.

Von Henting también señala que ciertas personas eran "propensas a la victimización", estos estudios sobre la víctima surgen debido al cuestionamiento que los autores de la época se hacen acerca de considerar a la víctima como el sujeto pasivo, determinar una mayor o menor criminalidad; sin embargo, podrían ser poco aceptados si en su carácter reivindicatorio de aquel olvido en el que estaba la víctima, son hoy utilizados sólo para aminorar castigos o señalar víctimas culpables.

Aludimos a la clasificación de Mendelsohn en:

1. Víctima totalmente inocente, que no tiene responsabilidad ni intervención en el delito
2. Víctima menos culpable que el criminal (víctima por ignorancia, víctima imprudencial)
3. Víctima tan culpable como el criminal, es la víctima voluntaria (riña, duelo).
4. Víctima más culpable que el criminal (víctima provocadora)
5. Víctima totalmente culpable (agresora, simuladora.)¹²¹

No omito mi desacuerdo con dicha teoría, de existir una víctima totalmente o más culpable que el delincuente; puesto que si bien el derecho penal obedece a un

¹²⁰ Maguire Mike, Rood Morgan et Robert Reiner ; *Manual de Criminología, Traducción Arturo Aparicio Vázquez*, 2da. edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios; Ed. Oxford; México, 2002 p.201

¹²¹ Rodríguez Manzanera *Criminología* Op. cit. p.516

pacto social o un acuerdo por regular aquellas conductas que en cualquiera de sus manifestaciones agreden no sólo a la víctima sino a la sociedad, no puede haber una conducta atentatoria contra el orden establecido que sin ser considerada delito pueda llegar a dañar más que la comisión del propio ilícito y la violación a este pacto o acuerdo social.

¿Cuál es el sentido entonces de estudiar a la víctima en un trabajo de investigación que habla del policía?, pues que éste constituye el primer eslabón en esta cadena de prevención, crimen y represión, ya que una vez que se perpetra el ilícito, que las políticas preventivas y la actuación policial no pudieron prevenir, el policía es el primer ente de contacto directo con la respuesta estatal ante el daño causado por el delincuente.

Analizando a la víctima, pero también a la potencial víctima, encontraremos respuesta a muchos cuestionamientos respecto del modo de actuación de la delincuencia y también de los focos rojos que la policía habrá de impedir (localización de factores crimino-impelentes y preparantes del delito).

Como lo hemos reiterado hoy en día, nuestra policía ha dejado a un lado el estudio criminológico y victimológico que le permitiría realizar efectivamente su labor, se han solicitado mayores facultades, la centralización y unificación de los cuerpos policíacos, sin embargo, si no formalizamos la necesidad de este tipo de estudios, no alcanzaremos una policía científica y mucho menos eficaz.

Herrera Moreno siguiendo a Roberto Elías, nos dice “que el riesgo de ser víctima se quiere identificar a base de parámetros de vulnerabilidad (aptitud relativa a resistencia al delito), desabilidad (grado de atractivo como blanco de victimización), accesibilidad (grado de exposición al delito), susceptibilidad (probabilidad de ser victimizado), precipitación (aptitud de la víctima para

incrementar por imprudencia su riesgo) y capacidad recuperativa (aptitud adaptativa a las consecuencias del delito)".¹²²

Al igual que la criminología, en la victimología encontramos factores de victimización, como aquellos elementos que favorecen que la persona sea víctima del delito y de igual manera pueden ser tanto endógenos como exógenos.

Endógenos.-Edad, sexo, raza, estado físico, desviaciones sexuales, estados psico-patológicos, rasgos de carácter.

Exógenos. Profesión, status social, condiciones económicas, condiciones de vida. Steinmetz habla de:

	Aspectos	Operacionalización
<i>Factor de Atracción</i>	Poseción de objetos valiosos	<i>Nivel de ingresos, conducta de comprador, ajuar de la casa, traer dinero suelto en lugar de cheques</i>
	Características sexuales	<i>Mujer joven (forma de vestir)</i>
	Tener las características de un rival	<i>Adolescentes (conducta de cambio)</i>
<i>Factor de Proximidad</i>	Vivir en los alrededores de delincuentes potenciales, visitar lugares frecuentes	<i>Vivir en una gran ciudad o en un destino criminal</i>
	Por delincuentes potenciales	<i>Conducta de paseo, de compras, utilizar medios de transporte colectivo</i>
<i>Factor de exposición</i>	Prevención Técnica	<i>Accesibilidad a la habitación, los automóviles, las chapas,</i>
	Vigilancia, protección	<i>vivir en un lugar aislado, o estar en situaciones en las que nadie puede apoyar</i> ¹²³

La prevención del delito debe verse desde dos vertientes:

La función policial preventiva del potencial delincuente y la función policial preventiva de la potencial víctima. Por lo que los estudios hoy en día, no sólo deben referirse al delincuente sino también a la víctima; son casi nulas las estadísticas y

¹²² Rodríguez Manzanera, Luis *Victimología*. 7ª edición, Editorial Porrúa, México 2002, p.423

¹²³ Ibidem p.114

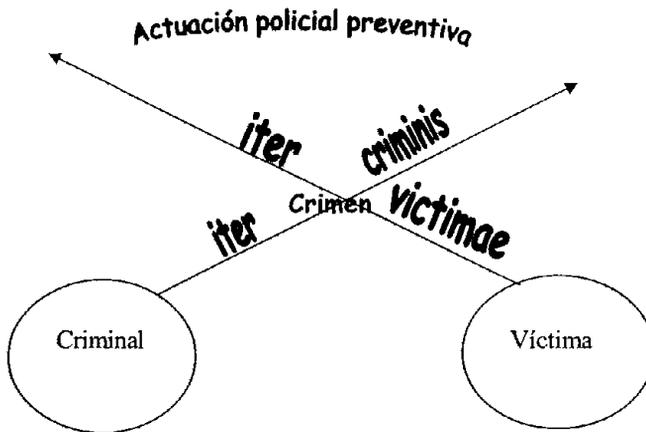
encuestas sobre todas aquellas personas que han sido víctimas de la delincuencia pero que sin embargo, por temor a denunciar, por no querer pasar el tiempo en una agencia del Ministerio Público o simplemente por no tener la cultura de denuncia, se niegan a formalizar su queja.

Las encuestas de victimización, han pretendido resarcir la parte que ocupa la cifra negra en las estadísticas oficiales; ¿qué proporción de la población ha atravesado por una experiencia de victimización y de qué tipo?, ¿cuál ha sido la actividad de denuncia? y lo que a la policía le interesa... la producción de información sobre aspectos relativos a las experiencias de las víctimas-lugar, momento, características del ofensor (sexo, edad, etc), efectos materiales y emocionales y el riesgo de victimización, es decir, el cálculo de la probabilidad de ser víctima de un tipo de hecho determinado de acuerdo a ciertos rasgos individuales o sociales (sexo, edad, nivel económico, nivel de instrucción, zona en que se habita, etcétera).

Por lo que es menester la realización de encuestas de victimización no sólo a nivel local sino nacional, donde la policía pueda allegarse de información acerca de cuáles son los delitos que se están cometiendo en un lugar y tiempo determinado, donde las preguntas a realizarse deberán de dotar mediante las respuestas de las presuntas víctimas de información sobre el delito en particular; modo de operación, hora aproximada, tipos de armas usadas, número de individuos, etcétera. Estas encuestas producen información en lo que se refiere al ofensor en casos de experiencias de victimización.

Estudios victimológicos por parte de los órganos encargados de la prevención del delito, propondrán los medios eficaces para interceptar la comisión del delito o la producción de una víctima.

Rodríguez Manzanera esquematiza la conducta criminal y de la víctima antes y después del crimen.



En ambos sentidos, la actuación policial preventiva tiene campo de trabajo hasta antes que se intercepten las líneas y se cometa el crimen, trabajo preventivo policial que hasta la fecha sólo se ha venido dando en una labor disuasoria, con patrullaje *presencia*, sin llevar a cabo un verdadero análisis criminológico y victimológico.

Una vez asentado que la probabilidad nos puede dar índices sobre la posible víctima, lo que nos resta es implementar las acciones necesarias para impedir que alguien se convierta en víctima, ¡calcula tu posibilidad de ser víctima!

Para esto recurrimos a la prevención victimal, de la cual deberá hacer uso la policía como “una política preventiva orientada sobre la víctima, que mete en evidencia medidas protectoras, defensivas y precauciones que los blancos potenciales podrían adoptar a fin de hacer la comisión del delito más difícil y menos rentable”.¹²⁴

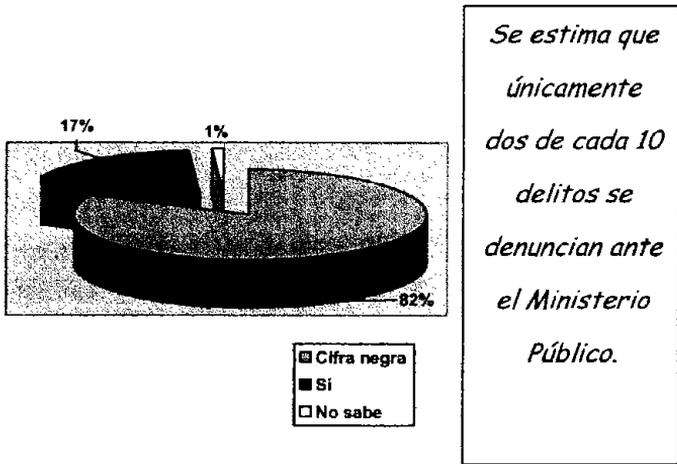
Es indudable que si bien la prevención es un requerimiento individual, ya que como seres humanos debemos buscar vivir en las mejores condiciones de vida y

¹²⁴ Rodríguez Manzanera, Luis *Victimología* Op. cit. p.421

seguridad, también lo es como una obligación del Estado garantizar y poner en marcha las correctas aplicaciones preventivas del delito.

La comunidad se ha organizado para prevenir el delito, ¿por qué entonces nuestra policía aún no ha adoptado métodos eficaces contra el delito y para la protección de las víctimas y potenciales víctimas?... Sólo es probabilidad.

Parecen ser entonces innecesarias las estadísticas que nos llevan a conocer que en 9% de los hogares al menos una persona fue víctima de algún delito, pese a que la cifra negra nos muestra que únicamente dos de cada 10 delitos se denuncian ante el Ministerio Público.



El alto porcentaje de la cifra negra nos da la falta de credibilidad de los ciudadanos ante sus autoridades y por ende, la inexistente cultura de denuncia, por eso no es de sorprendemos que el sentimiento de la inseguridad en la gente se encuentre arraigado, pese a los informes oficiales que anuncian la baja en los índices delincuenciales.

La población foco rojo, calificada en alto riesgo victimal ha prevalecido en su género:

¹²⁵ Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad- agosto 2002 (total de delitos con información 2819 Instituto Ciudadano de Estudios sobre Seguridad AC. México.

"a) Las mujeres principalmente en delitos sexuales y en actitudes victimizantes como: Menor oportunidad de trabajo, acoso sexual, explotación laboral y muy especialmente en violencia intrafamiliar (síndrome de mujeres golpeadas).

b) Los menores de edad; que son maltratados en las escuelas y en el hogar (síndrome del niño golpeado y víctimas de delitos propios como infanticidio, corrupción, estupro, no podemos olvidar la falta de escuelas, de alimentación adecuada, de oportunidad laboral, etc).

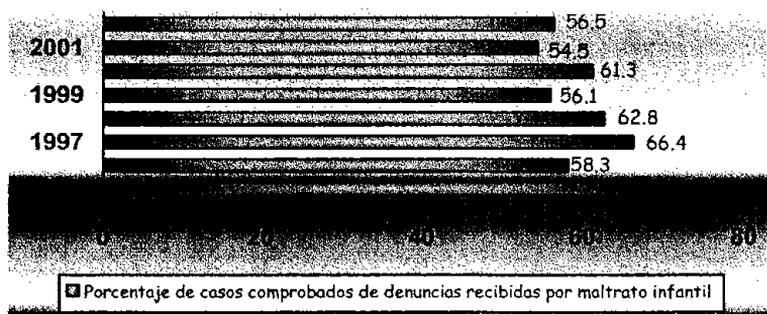
c) Los ancianos, víctimas patrimoniales, de maltrato familiar, de abandono, de escasa posibilidad de trabajo, de fraudes médicos.

d) Los marginados o sumergidos sociales, de los que Neuman dice "esa violación consecuente de sus derechos humanos y la situación a la que se les ha arrojado, los convierte trazadamente en víctimas de un sistema social. Y quienes nacen de esta pocilga y ahí desarrollan sus vidas, están muy cerca de la victimización nata que aquellos inducidos por esotéricos determinismos".¹²⁶

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de 19.471,972 mujeres, al menos 9.06,458 han sufrido violencia.



¹²⁶ Rodríguez Manzanera Luis Victimología op. cit. p. 424



Fuente: www.inegi.gob.mx . Estadísticas por tema

Concluimos con Neuman este apartado: “No puede explicarse el fenómeno criminal sin la presencia de la víctima. Será preciso su análisis e investigación, que revelan en múltiples delitos, la cada vez más tangible interacción con el delincuente, a punto tal que sin ella, no puede comprenderse debidamente la conducta de éste”.¹²⁷

V. Política de Prevención

Los seres humanos al vivir en sociedad hemos buscado los medios idóneos que nos permitan convivir unos con otros, respetar valores, propiedades y la integridad de la persona, pero sobre todo, hemos buscado nuestra seguridad en todas sus expresiones.

La legitimación de una autoridad se ha hecho valer, por el bienestar y la seguridad a sus gobernados, por lo que el poder que no satisfaga las necesidades mínimas de seguridad, orden y paz públicos, se ve destinado a ser derrocado.

Nuestra Constitución ha garantizado sobre toda autoridad y poder público que: Art. 39. *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

¹²⁷ Neuman, Elías, *Victimología (El rol de la víctima en los delitos convencionales)* 1era. Reimpresión 1992 Cárdenas Editor. México, 1992 p.43

Es indudable que el pueblo podrá en todo tiempo alzarse contra un poder que no se instituye en su beneficio, ya sean violentos o no violentos, la evolución de un pueblo depende de él mismo, ya que parafraseando a Juan Jacobo Rosseau, *si el hombre ha decidido vivir entre cadenas (cadenas reflejadas por la normatividad que limita y restringe el actuar social), es por el bien común.*

Es así que como parte de las acciones del Estado para lograr dicho bien común, se logra establecer una política dictada por el Presidente en turno, que integrará acciones económicas, sociales, de política internacional, de salud, educación, etcétera; pero para nuestro estudio, principalmente de seguridad y orden.

Una de estas políticas es la llamada "Política Criminal y de Prevención, como el conjunto pragmático de medios, instrumentos, procedimientos y respuestas, que el Estado pone en juego en un momento determinado para prevenir legalmente la actividad delictiva".¹²⁸

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 señala como objetivo rector, garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, incluyendo como una de sus estrategias:

a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana. Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, tácticas y operativos a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

¹²⁸ González de la Vega, Rene, *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*. Editorial Porrúa, México 2001 p.187

En el anterior Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se dio un cambio sustancial en cuanto a la definición y fines de la seguridad pública, en la cual se ha insertado la intención de coordinar a las diferentes entidades federativas y autoridades encargadas de la seguridad pública, sin embargo esto aún no se ha logrado. La ley propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública "concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes".¹²⁹

Hoy, el actual Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo sustancial la prevención del delito, el combate a la corrupción, respeto a los derechos humanos y la procuración de justicia.

Sin embargo, habremos de analizar, si en realidad ese es el objetivo en el "modelo de nación" que la transición política ha propuesto, pretendiendo hacer dicho análisis con total objetividad.

Respecto del presupuesto de egresos para la Secretaría de Seguridad Pública Federal, correspondiente al año 2004 enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, contemplaba éste una asignación para la Secretaría de Seguridad Pública de 6,719.6 millones de pesos.

Durante el proceso de revisión y aprobación del proyecto de presupuesto, la Cámara de Diputados consideró necesario reducir 256.9 millones de pesos a dicha asignación para dejar el presupuesto aprobado para esa dependencia en 6,462.7 millones de pesos.

¹²⁹ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, V. I; Editorial Porrúa, México, 2001 p.959

Específicamente, las reducciones decididas en la Cámara de Diputados fueron de 176.2 millones de pesos en servicios personales y de 60.7 millones de pesos en materiales, suministros y servicios generales.

El presupuesto finalmente aprobado por la Cámara de Diputados para la Secretaría de Seguridad Pública a ejercerse en el 200, significó una caída de 12.2 por ciento respecto del presupuesto aprobado a esa dependencia para el ejercicio fiscal 2003.

El gasto programático de la Secretaría de Seguridad Pública en materia para desarrollar instrumentos para la prevención de delito fue de 168.808, 460, para la evolución del desempeño de la Secretaría, garantizar la transparencia de la información y promover el combate a la corrupción 57.833,986, intervenir operativamente en la prevención y disuasión del delito 3.383,645,838 entre otras cifras del gasto programado.

Por lo que respecta al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), éste se ha mantenido en niveles bajos respecto de años anteriores. Su asignación fue de 2,500 millones de pesos, en los dos últimos años (2003-2004) y de 3,210 millones de pesos en 2002, en este caso, la propuesta del Ejecutivo fue aprobada en sus mismos términos por la Cámara de Diputados.

La reducción que ha experimentado el FASP nada tiene que ver con el gasto de operación y equipamiento de la Secretaría de Seguridad Pública, toda vez que en el primer caso estamos hablando de transferencias de recursos que realiza el Gobierno Federal a las entidades federativas y en el segundo, del gasto de una dependencia de la Administración Pública Central del propio gobierno federal. En el caso del FASP las transferencias se realizan para fortalecer los programas de seguridad pública locales, especialmente en el rubro de inversión.

Cabe destacar que este fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública es aplicable solamente para los estados y el Distrito Federal, sin llegar erogaciones a los municipios, pese a lo ya anteriormente señalado, referido a la responsabilidad que los municipios tienen en materia de seguridad pública.

El Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, contempla los fondos de:

- 1. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.*
- 2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.*
- 3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social.*
- 4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.*
- 5. Fondo de aportaciones Múltiples*
- 6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos*
- 7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.*

Como podemos observar, los municipios no reciben dinero de algún fondo destinado a cubrir gastos en materia de seguridad pública, allegándose éstos sólo recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, del que las necesidades primarias deben cubrirse, pues la recaudación municipal se ha reducido principalmente al impuesto predial.

Pese a ello, se deben llevar a cabo todas las acciones necesarias para otorgar seguridad pública a los habitantes, adquisición de artículos, armamentos, uniformes, capacitación, estímulos policiales, actualización y adiestramiento policiaco y todos aquellos que se requieran para el mantenimiento y funcionamiento de su policía.

En la reciente Convención Nacional Hacendaria 2004, con la presencia del Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales se ratificó la importancia de la prevención del delito.

“No es posible hoy en día la represión y prevención del delito de manera aislada y al margen de la readaptación social, una concepción limitada sin duda contribuye al fracaso de cualquier iniciativa gubernamental. Ya que éstas constituyen un sistema de instituciones que deben funcionar de manera estructurada y perfectamente coordinadas en cuanto a sus acciones y resultados”.¹³⁰

Una de las propuestas por parte de los estados y los municipios, fue la asignación de mayores recursos destinados a la prevención y en general, a la policía, por lo que se acuerda el mantener la figura de transferencias federales condicionadas, que tengan como destino específico los ámbitos estatal y municipal y los recursos que cada ámbito de gobierno (Federal, estatal y municipal) deberán aportar para la atención de la materia.

Dicha solicitud ha sido una constante; incluso hubo quien solicitó asignar los excedentes de la venta del petróleo (2,500 millones de pesos) para el mejoramiento de las policías en el país. Ante lo que el Presidente Vicente Fox anunció la distribución de mil millones de pesos extras para los estados en materia de seguridad pública, a ser utilizados en infraestructura, salarios, etcétera.

Sin embargo, se persiste en los mismos vicios de distribución, toda vez que los municipios no tienen ninguna asignación directa y tampoco medios de exigibilidad a los estados respecto de dichos recursos, ya que los mismos no se encuentran etiquetados o designados a este fin. De la misma manera el Presidente se comprometió a que para el 2005 aumentará en un 100% el presupuesto, pero

¹³⁰ Mesa de Gasto Público, Convención Nacional Hacendaria, www.presidencia.gob.mx

sólo en lo referente al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, mismo del que ya hemos mencionado, adolece de participación a los municipios.

Por lo que respecta a nuestra política nacional en materia de seguridad pública, ésta se ha pretendido dirigir con el establecimiento de un Programa Nacional de Seguridad Pública, que en el año 2000-2006 ha empleado una política integral que incumbe a las diferentes instituciones en materia de salud, educación, empleo, etcétera.

Asimismo, establece “La política criminal pretende atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo en forma integral y sistemática, toda vez que la experiencia histórica demuestra claramente que debe ser combatido desde sus raíces, para lograr una efectiva prevención del delito. Para tal fin, se fortalecerá la coordinación de esfuerzos de las distintas dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como de los responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación”.¹³¹

Siempre ha sido indudable la estrecha relación que guarda la accesibilidad a los mínimos satisfactores, que garantice el gobierno a sus gobernados y la criminalidad de un país, relación que si bien estrecha, no es determinante en la delincuencia, pese a ello se han apoyado la mayoría de las campañas políticas en pugnar por un “desarrollo sustentable y una política criminal preventiva”.

Dentro de este programa algunos de los objetivos que se planteaban eran:

1. Estandarizar los programas de formación (formación policial, que como ya hemos visto es de mínimo contenido y variable, según las corporaciones realicen la asignación de materias.)
2. Instituir un código de ética en el servicio.

¹³¹ Programa Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de enero del 2003 Cap. V Desafío.

3. Proponer normas técnicas para la distinción de perfiles y estándares de calidad del personal policial para su reclutamiento, selección, adiestramiento, capacitación y profesionalización.

Hoy se conoce que en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el 60% no cumple ni siquiera con el requisito de secundaria, además, se ha detectado con un promedio de 594 elementos cuyas pruebas antidoping revelan sus adicciones.

En materia de seguridad privada, señala que se establecerán normas y lineamientos de control similares a las corporaciones policiales públicas, a través del Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para constituir un sistema confiable y un órgano auxiliar de la seguridad pública.

Con un aproximado de 800 compañías que brindan servicios de seguridad privada, el 32% es decir 260 empresas cuentan con registro ante la Secretaría de Seguridad Pública, sólo en el Distrito Federal. ¿Mínimos esfuerzos o mínimos resultados?

Por último, comentaremos que el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución ha presentado una iniciativa de reformas a la misma, así como a legislación diversa. Dichas reformas de ser aprobadas, según el Ejecutivo darían sustento a lo que se ha llamado Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal, la cual tiene como ejes fundamentales "la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como crear tribunales especializados en adolescentes y jueces de

vigilancia de ejecución de penas y por último la profesionalización de la defensa penal".¹³²

Es importante señalar que no obstante la trascendencia de dichas reformas, para efectos de estudio, sólo nos avocaremos a la materia policial.

La propuesta de reforma al artículo 21 es la siguiente:

Artículo 21.-La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos y la persecución legal de los imputados, incumbe al Ministerio Público con el auxilio de la policía.

Para efectos del párrafo anterior, con excepción del fuero de guerra, el Ministerio Público contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios. La policía tendrá autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación, que desarrollará bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial en los términos que señale la propia ley.

Compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones o los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas y en su caso servicio a favor de la comunidad; si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por arresto o servicio a favor de la comunidad.

...

...

Las resoluciones del fiscal del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

...

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional

¹³² *Iniciativa de Reforma al Sistema de Justicia Penal Mexicano*, Exposición de Motivos. 29 de marzo de 2004.

de seguridad pública sustentado en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conforman.

Dicha reforma pretende la unificación policial, pero sólo en cuanto a la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Agencia Federal de Investigaciones, de la Procuraduría General de la República, quienes estarán dotados de facultades de investigación con autonomía operativa, es decir sólo funcionalmente estarán bajo la dirección del Ministerio Público de la Federación, o bajo este proceso de reforma a cargo del Fiscal correspondiente. El trabajo y conducción de la investigación quedará a potestad de la policía a cargo, quien habrá de cumplir legalmente con avisar al Fiscal, del inicio de una investigación.

Tal pretensión, no puede obedecer más que al fracaso funcional y operacional de la Policía Federal Preventiva y de la decadente Agencia Federal de Investigaciones, para convencer de la necesidad inminente de establecer unidad de mando en ambas corporaciones, mismas que estarán a cargo de un Fiscal General de la Federación.

Lo anterior a fin de dotar, al órgano encargado de la procuración de justicia federal de *autonomía ministerial* o en otras palabras, que la Procuraduría General de la República no se vea influenciada o manipulada en su labor jurídica por el titular del Ejecutivo, del cual depende.

Al expedirse la ley de la Fiscalía General de la Federación, se establece de conformidad con su artículo 2.-*La Fiscalía General de la Federación es un órgano constitucional que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

No puedo dejar a un lado mi opinión respecto de considerar dicho mecanismo de selección con pretendida autonomía, de un Fiscal General de la

Federación, hoy Procurador General de la República, que pese a ser propuesto por el Ejecutivo, ratificado por el Senado y removible sólo bajo los criterios del Título Cuarto de la Constitución, como poco viable en la búsqueda de la imparcialidad.

En este caso pondría a reflexión la elección de nuestro Procurador General de la República o Fiscal General de la Federación, mediante terna propuesta por el Presidente, a elección del Senado con estricto cumplimiento de los requisitos profesionales que tal función exige, a fin de garantizar no la politización de la elección, sino la elección del mejor candidato, que cumpla un perfil como erudito en la Procuración de Justicia.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Policía Federal, "se unificaría en una sola dependencia a la Agencia Federal de Investigación, a la Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación y a la Dirección General de Servicios Aéreos, todas estas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, así como a la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, y el Resguardo Migratorio del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, regulando su organización y funcionamiento en un órgano desconcentrado de la Secretaría del Interior, de la cual se conformaría a la Policía Federal."¹³³

Pese al escaso trabajo de investigación del ministerio público y su policía ministerial tanto local como federal, quienes únicamente son capaces de investigar el 8% de los delitos que se cometen y según datos del CIDAC, policía judicial que aproximadamente tiene pendientes de ejecución una de cada dos órdenes de aprehensión, 52.6%, y sin hacer mención de otras funciones que cumplen en materia civil y familiar, una pretendida centralización de la policías

¹³³ *Iniciativa de Reforma al Sistema de Justicia Penal Mexicano*, 29 de marzo de 2004, Poder Ejecutivo Federal.

federales, sólo traerá una respuesta mediata ante la carente investigación, prevención y procuración de justicia, no sólo a nivel federal sino en toda la policía ministerial.

Una policía federal preventiva con facultades de investigación, no constituye una reforma estructural, es exigible una verdadera labor de investigación, tanto preventiva, como de procuración de justicia. *Ante la carente investigación, sólo se ampara la impunidad del delincuente.*

De ser así, algunas modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales, recogería:

Libro Segundo
Investigación y averiguación previa
Título Primero
Investigación policial.

Art. 280.-La Policía Federal está obligada a realizar investigaciones en los términos previstos por este código, de oficio, cuando haya tenido conocimiento del ilícito por cualquier medio diverso a una denuncia en aquellos delitos en que la ley no prevé un requisito de procedibilidad diverso a la denuncia, dando aviso inmediato al Ministerio Público.

288. Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligado a poner en conocimiento de la policía federal o del ministerio público de la Federación tales hechos presuntamente delictivos sin necesidad de formalidades de la denuncia.

Algunas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos llevarían a la desincorporación de los servicios periciales de la Fiscalía General de la Federación, en un organismo descentralizado, dentro de lo que se llamaría Secretaría del Interior, es decir conlleva la modificación de la denominación de

Secretaría de Seguridad Pública a Secretaría del Interior, quién conformará la Policía Federal; con las agrupaciones federales anteriormente citadas.

El Código Federal de Procedimientos Penales incorporaría con su reforma, en su capítulo Sexto, de los Auxiliares.-Sección Primera, de la Policía Federal.

Artículo 26.-La Policía Federal es un órgano auxiliar del Ministerio Público, sujeto a la dirección funcional de éste, en los términos de las disposiciones aplicables.

Para efectos legales se entiende como dirección funcional, la facultad de dictar lineamientos generales o específicos de investigación, tanto para la investigación policial como para la averiguación previa o proceso, así como de instruir el cumplimiento de los mandamientos ministeriales y judiciales específicos que se le encomienden con motivo de una averiguación previa o proceso penal y de supervisar en todo momento la legalidad de las actuaciones de la policía.

Así como un capítulo único dedicado a la investigación policial, éstas facultades de investigación podrá ejercerlas aún sin previa denuncia, toda vez, que la Policía Federal podrá indagar sobre hechos presuntamente delictivos de los que tenga conocimiento a través de mecanismos diversos, como la denuncia anónima, teléfono o Internet.

Art. 283, del Código de Procedimientos Penales.-En los delitos que la Policía Federal investigue de oficio, estará obligada a presentar la denuncia con las formalidades de este código, ante el Ministerio Público de la Federación de los hechos que constituyan un delito, de los que tengan conocimiento por cualquier medio, después de realizar la investigación correspondiente, siempre y cuando de la misma deriven elementos que permitan al Ministerio Público ejercitar la acción penal.

Al unificarse las policías federales y depender de lo que se llamaría Secretaría del Interior, su estructura orgánica sería definida por la Ley Orgánica de

la Policía Federal, atribuyendo a la Policía Federal el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría del Interior.

Artículo 2.-La Policía Federal es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Interior, con autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones, cuyos objetivos serán los siguientes:

I.-Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en el marco de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de ésta ley;

II.-Aplicar y operar la política policial en el marco de la política criminal diseñada por la Secretaría del Interior, con estricto apego a las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los derechos humanos y a las leyes en la materia, en colaboración con las demás autoridades competentes, y

III.-Investigar la comisión de delitos, bajo la supervisión y dirección funcional de los Fiscales del Ministerio Público de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables.

Derivado de la clasificación en la organización administrativa mexicana, ya sea como centralizados, descentralizados y desconcentrados, la Policía Federal mediante su ley, sería establecida como órgano desconcentrado, de la Secretaría del Interior, lo que para poder comprender citaremos al jurista español, de la Vallina Velarde, quien ve la desconcentración como "Aquél principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."¹³⁴

Lo que implicaría una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que se pudiera llamar una

¹³⁴ Vallina Velarde, Juan Luis de "*La desconcentración administrativa*"
Revista de Administración Pública, Madrid, No. 35, Mayo-agosto de 1961. p89

variedad de estructuras desconcentradas. De esta manera se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo o con su reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permitan actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

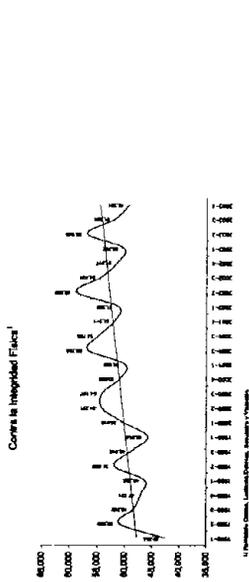
Los puntos de dicha iniciativa se concentran en la presunción de inocencia, regulación de prisión preventiva, sólo en casos excepcionales; principio de oralidad en los juicios y unificar los códigos procesales de la Federación y de las entidades; defensa a cargo de abogado "certificado"; sustitución del auto de formal prisión por el de formal procesamiento; dotar de autonomía al Ministerio Público; sustituir la Procuraduría General de la República por Fiscalía General de la Nación; unificar las policías federales dentro de una Secretaría del Interior, así como el establecimiento del Servicio de Carrera Policial y el fomento a su dignificación y profesionalización.

Esta iniciativa del presidente pretende dar un paso en la profesionalización policial, acertando en que sólo reformas integrales en los ámbitos de procuración, impartición de justicia, sistema penitenciario y post penitenciario, lograrán avances en la prevención y combate al delito.

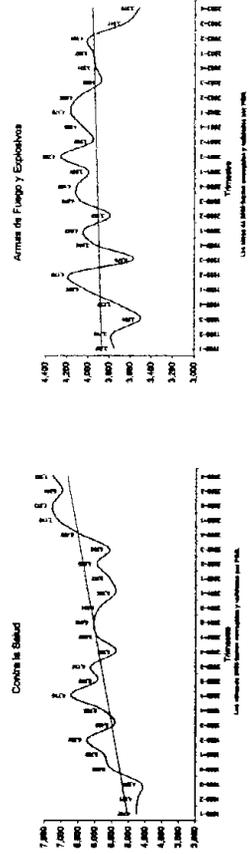
Sin embargo deja de ser una reforma estructural al Sistema de Procuración e Impartición de Justicia, el tan buscado sistema de corte acusatorio aún no se ha logrado y pretender conformar una super policía deja cabida al abuso, por lo que es necesario fijar plena atención en todo órgano de control, aún más de este órgano de control ciudadano, a nivel municipal, local y federal. En la policía preventiva, como ente primario de asistencia victimal y foco de riesgo para el criminal, en sus reducidas y hoy obsoletas facultades de vigilantes para conservarlos sólo como ejes de una política criminal de prevención situacional e investigación criminal.

No podemos omitir la inserción de algunas estadísticas que nos dan una versión del delito, tal vez un poco distantes a nuestra percepción de la inseguridad pública o llamado sentimiento de inseguridad, pero al fin y al cabo...la versión oficial.

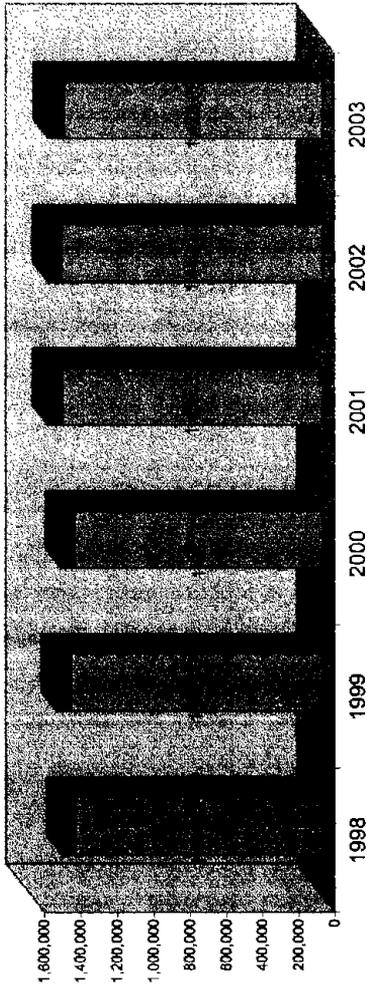
Fuero Común



Fuero Federal

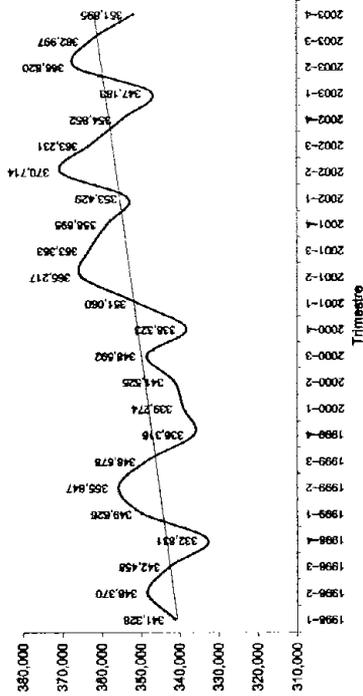


Incidencia Delictiva de Fuero Común y Fuero Federal 1998-2003

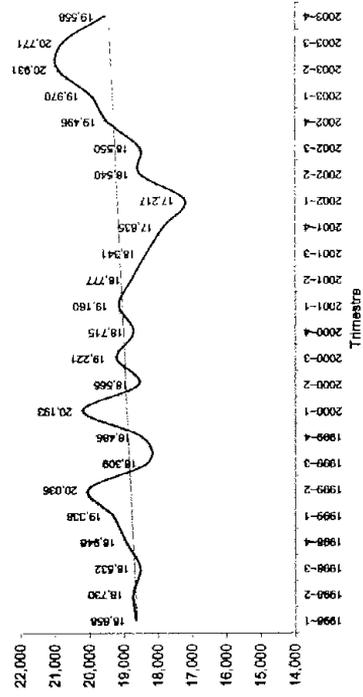


■ Fuero Común ■ Fuero Federal
Las cifras de 2000 fueron corregidas y validadas por PGR.

Fuero Común



Fuero Federal



Las cifras de 2000 fueron corregidas y validadas por PGR.

PROPUESTA:

La seguridad pública en México es hoy un tema fundamental para la sociedad y para el Estado Mexicano, no sólo porque haya sido la sociedad quien le otorgó este rango, sino porque nunca ha dejado de representar una necesidad apremiante la calidad de seguro que cualquier persona puede exigir.

Desgraciadamente el encontrarnos entre los 10 países del mundo con mayores índices de violencia, ha dejado sus consecuencias en la percepción ciudadana sobre la inseguridad, tanto es que las cifras estadísticas oficiales que informan que la delincuencia ha disminuido, contrarrestan con las cifras de victimización que aunque no oficiales, son corroboradas con el grito del sentimiento de inseguridad que la sociedad hace en todo momento.

El derecho pretende contribuir para el logro de la seguridad, aun cuando los ciudadanos se encuentran alternando entre un riesgo súbito y la total indefensión que procrea la corrupción, la impunidad y el abuso.

La normatividad ha dado las pautas para la planeación de una política criminal integral, prevención, procuración, impartición de justicia y tratamiento delincencial, pero dichas disposiciones no se han llevado a la práctica, ya que la coordinación e integración de funciones sólo se ha reducido a escasas reuniones de un consejo pocas veces asistido por sus correspondientes titulares.

Muestra de dichas inconsistencias en La Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo es, la omisión de un capítulo dedicado exclusivamente a la prevención delictiva. Toda vez que si en esta se establecen los criterios conforme a los cuales se habrán de determinar las políticas de seguridad pública, así como la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, es necesario concretar las directrices en el comportamiento de la Federación, los Estados y los municipios y como capítulo ineludible, la prevención en cualquier programa o plan de gobierno.

Se propone:

<i>DICE</i>	<i>DEBERÍA DECIR</i>
<p>Art. 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:</p> <p>VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.</p>	<p>Art. 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:</p> <p>VIII. Formulación en programas preventivos de la delincuencia y de infracciones administrativas, así como los mecanismos para la participación de la comunidad en la supervisión y evaluación de las políticas en materia de seguridad pública.</p>
<p>Art. 50. Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad para:</p> <p>III. Realizar labores de seguimiento</p>	<p>Art. 50. Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad para:</p> <p>III.- Realizar labores de seguimiento, evaluación y fiscalización en las acciones que se emprendan en materia de prevención, persecución de infracciones y delitos, ejecución de penas y reinserción social del delincuente y menores infractores.</p>
<p style="text-align: center;">Agregando al Título Segundo Del Sistema Nacional de Seguridad Pública Sección Sexta. De la Coordinación y la Prevención del Delito.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El Consejo Nacional, establecerá los lineamientos conforme a los cuales los respectivos Consejos Locales y Regionales, programaran las acciones en materia de prevención del delito y cultura cívica. ➤ El Consejo Nacional presentará el dictamen del Programa Nacional para la Prevención del Delito, elaborado con la colaboración de la comisión que a este fin es instaure, para la aprobación del Ejecutivo 	

Federal, dando la debida participación a la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social.

- Dicho plan deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente de su aprobación, para su difusión a los Consejos Locales y Regionales.
- Los gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y presidentes municipales, manifestarán a más tardar a los seis meses siguientes del inicio de su mandato gubernamental su respectivo Programa de Prevención Delictiva, el cual deberá guardar congruencia con el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Si bien el Programa Nacional de Prevención del Delito, es hoy una realidad, la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública omite su regulación expresa, por lo que establecerla coadyuvaría a darle participación, obligación y responsabilidad a los estados y a los municipios, en esta apremiante necesidad de prevención delictiva.

La política de desarrollo sustentable está muy lejos de hacerse realidad y pese a ello es la seguridad la que ha ocupado la apremiante importancia para la sociedad aún sobre los problemas sociales, de desempleo y desaceleración económica. Y si lo dictado por la norma es inobservable, poco podrá hacer el derecho.

Al comienzo de esta investigación y al charlar con algunos profesores, comenté mi intención, por las violaciones frecuentes al policía, como su inestabilidad y trato laboral, chalecos antibalas, armamentos y como uno de los países donde en un enfrentamiento armado terminan asesinados los policías antes que los delincuentes, donde sus derechos humanos son violados; pero el cuestionamiento era ¿y dónde quedan los derechos de los ciudadanos?

La mayoría de ellos tenía razón, puesto que muy poca información sobre las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos a las corporaciones policiales, secretarías, direcciones o ayuntamientos fueron emitidas.

En la inseguridad pública confluyen una pluralidad de factores, impunidad, injusticia, inaplicabilidad del derecho, abuso, corrupción, desempleo, inexigibilidad jurídica para acceder a los mínimos satisfactores, etcétera, etcétera; diversas han sido las propuestas en la materia y de las cuales no me detendré a resumir, ya que cada autor, en cada materia y desde diverso ángulo, ha manifestado sus ideas y propuestas. Lo que no me impide y de hecho me exige recordar, que el derecho ha dado muy poco a uno de los eslabones perdidos en esta cadena contra la inseguridad: Las policías preventivas.

Estas policías no cuentan con una legislación que apoye sus labores de investigación preventiva; la policía del Distrito Federal ha pretendido introducir la investigación criminológica en sus labores de prevención, sin embargo ha sido difusa y poco entendida, tanto por sus policías como por la sociedad capitalina, quien ha visto abusos y violación a la legalidad ante sus pretendidas prácticas.

Por lo que introducir reformas a las leyes dotando de facultades a una policía, aún no depurada de la corrupción, que arrastra vicios del pasado y aún se torna ineficiente y corrupta, sólo lleva a frenar cualquier avance para las pretendidas facultades de investigación.

México hace policías en tres o cuatro meses, que con una falta de homogeneidad en sus estudios y capacitación, sólo se suman a la indefensión con la que actúa cualquier ciudadano ante el delincuente. Es de preguntarnos ¿por qué esa falta de atención, estudio e investigación para con la Policía preventiva?...si como dicen más vale prevenir que castigar. ¿Su falta de autonomía justifica que en las aulas de derecho se toque nula o mínimamente la materia policial?, pero ante esta inseguridad que los propios abogados como

ciudadanos hemos sentido ¿aún estamos muy lejos de virar hacia el policía, para encontrar en qué hemos fallado?

La Policía Preventiva actúa principalmente en el área local de una comunidad, tratando de aminorar la comisión de ilícitos; la Federación, estados y municipios cuentan con una Policía Preventiva, base de la incidencia en los delitos de que su sociedad es víctima, la insuficiencia de recursos principalmente en las policías municipales, los obliga a trabajar con elementos escasamente capacitados y con nulas probabilidades de que el municipio les brinde actualización.

Es por ello que se propone la creación de un Centro de Estudios Policiales a nivel nacional o con sede en los principales estados del país, con rectoría a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; donde los diversos cuerpos policíacos reciban no sólo formación constante en la materia, sino la actualización y especialización que se requiera en la prevención, combate e investigación delictiva, con homogeneización en plan de estudios y licenciaturas, postgrados en materia policial.

Es necesario la depuración de todos aquellos elementos policíacos que han incumplido con sus deberes, por lo que se deberá contribuir con la modificación al Código Federal de Procedimientos Administrativos y a la Ley Federal del Trabajo, para desechar por improcedencia todo tipo de demanda de cualquier elemento policíaco, en acatamiento al mandamiento constitucional de que los cuerpos policiales se rijan por sus propias leyes.

Con estas modificaciones se evitaría la concurrencia de competencia debido a indefinición de la ley, impidiendo reinstalaciones de los policías que son removidos de su puesto.

Por lo que es exigible concretar las normas jurídicas que habrán de regir la materia policíaca en una Ley General, que establezca los criterios generales de

las disposiciones en las respectivas Leyes de Seguridad Pública, definiendo aspectos básicos a normar, como: selección, ingreso, capacitación, actualización, bajas o remoción, medios de impugnación y obligatoriedad en la instauración de los Consejos de Honor y Justicia para todo cuerpo policiaco.

Cada designación de Secretarios y Directores de Seguridad Pública, deberá enviarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública para avalar la certificación de antecedentes penales, calidad moral y experiencia policiaca del candidato a ocupar dicho puesto, con lo cual no se pretenderá violar la autonomía de los Estados y los municipios sino cumplir con la exigencia nacional de coordinación en materia de seguridad pública.

Requerimos agilizar el Sistema Nacional de Información, para contar con los expedientes de currícula policiaca, la plantilla de personal, así como nuevas contrataciones, en seguimiento a una carrera policial. Y en cuanto a la dignificación de los cuerpos de policía, la homologación de salarios de acuerdo a las zonas económicas que se determinen, será un paso adelante, además de la asignación de aportaciones federales etiquetadas para crear un sistema de prestaciones sociales para policías.

La regionalización de la Policía Federal Preventiva, ha sido insuficiente y sin planeación de su actuación, los pocos elementos con los que puede contar un estado o municipio son desaprovechados por la carencia de instrucciones operativas eficaces, aunado a la escasez en el número de Agentes Federales de Investigación, destacamentados o regionalizados.

Como algunas de las propuestas prácticas a definir en mediano plazo en materia de prevención del delito, requerimos la activación del Registro Nacional de Autos, las auditorías por parte de la Secretaría de Hacienda a todos los expendios de auto-partes, tatuar de fábrica toda parte automotriz, a partir del 2005, la creación del Sistema Nacional de Atención de Adicciones, activación de

un número nacional de emergencia a nivel nacional y la designación de recursos federales etiquetados a los municipios como célula política básica para la realización de acciones preventivas.

Uno de los temas que ha causado mayor polémica, es dotar a la Policía preventiva de facultades para investigar los delitos, función reservada hasta ahora al Ministerio Público con auxilio de una policía, también llamada Judicial. Como ya hemos estudiado, la labor de investigación para la Policía Preventiva se ha pretendido disfrazar en el Distrito Federal, mediante facultades de investigación criminológica a fin de ejecutar acciones de prevención delictiva.

Hemos querido conservar la esencia y tradición de nuestras instituciones, en la investigación y persecución del delito, sin embargo, hay que recordar que esta institución surge con esta naturaleza jurídica, como una exigencia ante la ineficacia y abuso que anteriormente monopolizaban los jueces.

Hoy no podemos negar que si bien se han aplicado políticas criminales que han sido paradigmas en seguridad pública, programas preventivos y de participación ciudadana, entre muchos esfuerzos por abatir la criminalidad; la policía sigue quedando a un lado de esta problemática. Trabajando en pésimas condiciones, con percepciones insuficientes, escasa capacitación y prestaciones sociales, inestabilidad laboral, deficiente armamento y protección, la sociedad, con la ayuda de los medios de comunicación, han difundido las peores carencias y vicios de la institución, la falta de respeto a nuestras instituciones ha llevado a una conciencia equívoca del policía como una vocación indigna y vergonzosa.

Pero uno de los aspectos que ha contribuido ante ese sentimiento de inseguridad no sólo lo es la falta de anticipación de la policía para evitar un delito o la atención inmediata para frustrarlo; también lo es la incredulidad de la víctima en que será castigado o se le resarcirá el daño causado.

Todo ciudadano espera que el pasar horas en una agencia del Ministerio Público denunciando un delito, soportando malos tratos de secretarios, policías o ministerios públicos, traerá por resultado la aprehensión, castigo y sanción del responsable, sin embargo, nuestra realidad nos muestra la falta de investigación, persecución del delincuente, aprehensión, consignación y sentencia.

“El rezago correspondiente a 1999 ascendió a 1.011,033 averiguaciones previas. Así se tiene un total de averiguaciones vigentes durante 1999 de 2,386,359. José Elías Romero Ápis, subprocurador de Justicia en el Distrito Federal, durante entrevista en 1997 reconoció que: *“La Procuraduría no tiene capacidad para investigar todas las denuncias que se presentan, sólo puede investigar 8% de los delitos”*. Las cifras sobre efectividad parecen avalar esta información, pues la proporción promedio de los asuntos que pudieron recibir la atención debida de las procuradurías del país durante 2000 fue de 18.25%; en el caso del Distrito Federal la efectividad para 2000 fue de 13.2, proporción superior, pero no tan lejana a la estimación del subprocurador”.¹³⁵

Según el CIDAC, La Policía Judicial tiene pendientes de ejecución aproximadamente una de cada dos órdenes de aprehensión recibidas (52.6%), en 30 entidades federativas, estuvieron vigentes durante 2000, 253 539 órdenes de aprehensión, 127,666 como rezago del año anterior y 125 873 recibidas durante este año. De ellas fueron cumplidas 84,838.

Lo anterior no sólo es un ejemplo de la gran carga de trabajo que tiene la Policía Judicial, quien a pesar de considerarse como su función fundamental el auxilio en la investigación y persecución de los delitos, tiene otras funciones en juicios civiles y de lo familiar, etcétera., siendo esto muestra del rezago de la misión constitucional encomendada; todo lo que ha dado pauta a una justicia con demora o muchas veces la impunidad.

¹³⁵ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo* (Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica; México, 2004 p. 215

Como hemos visto, un policía judicial puede cumplir escasamente una orden de aprehensión; por lo que la labor de denuncia, de investigación que se pudo haber realizado hasta reunir los suficientes elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto, hasta que un juez pueda librar una orden de aprehensión, han quedado en suspenso hasta que no se dé efectivo cumplimiento. La esperanza de que nuestro agresor sea castigado se ve frustrada.

La policía preventiva debe tener mayor participación no sólo en cuanto a la investigación de los factores criminógenos que buscan combatir para prevenir el delito, sino en la investigación de los delitos; función que no puede estar monopolizada. Una vez consignado, es el juez quien deberá revisar que estén correctamente acreditados los elementos constitucionales y procesales exigidos, para dar una resolución sobre el caso.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Ya sea en Francia, quien la llamaba gendarmería; Italia con su policía médica; España con su militarización policiaca; Alemania y la búsqueda de su estado de bienestar o América Latina y su policía de proximidad; toda policía guarda la naturaleza de su existencia en un pacto social, que se ve legitimado por la búsqueda del bien común.

SEGUNDA. El señalamiento constitucional de la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal y los municipios, define a la seguridad pública en los tres niveles de gobierno, y ordena la facultad del Congreso para expedir las bases de coordinación entre los mismos, en la búsqueda de un frente común contra la delincuencia.

TERCERA. La Policía Preventiva cumple con una naturaleza, normatividad y ordenanzas eminentemente administrativas, su función es determinada constitucionalmente más que como un derecho a ser garantizado por el Estado, como un servicio público que debe prestar en primera instancia el municipio.

CUARTA. La mayoría de los problemas que se plantean acerca de la seguridad pública, se deben principalmente a la carencia de un marco preciso en cuanto a organización, facultades y procedimientos de los órganos encargados de la seguridad pública en el país, así como de los procedimientos de colaboración interinstitucional; la falta de uniformidad y homogeneidad en las leyes de seguridad pública preventivas del país, evidencia inconsistencias, ambigüedad y falta de criterio jurídico en materia policial.

QUINTA. Aun cuando reconocemos que "más vale prevenir que reprimir", la labor preventiva encomendada en todo el país, principalmente a las policías preventivas ha quedado imbuida en una concepción de ineficacia, abuso de autoridad, robo y extorsión, por lo que hoy encontramos una policía preventiva

sumergida en sus propios vicios y limitaciones legales, que la han llevado a un retroceso pre-revolucionario, hasta tener hoy un policía con facultades sólo de vigilante/ farolero.

SEXTA. Es menester especializar y profesionalizar a la policía, pero también reconocerle no sólo legal sino institucional, doctrinaria y socialmente su labor en la prevención del crimen, para que mediante verdaderos estudios de investigación delincidental, puedan detectarse zonas y sectores sociales susceptibles de victimización o de presencia criminal; es decir, descubrir los probables delitos y evitarlos, en virtud de ser la primera instancia que enfrenta el problema delictivo.

SÉPTIMA. Ética profesional, incorruptibilidad, legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, sólo podrán lograrse mediante la institución de una verdadera carrera policial, donde se dignifique la labor preventiva y de investigación, con salarios dignos, respeto a los derechos del trabajador, prestaciones sociales; pero sobre todo, con una sociedad que no minimice la labor policial, es decir, una sociedad no cómplice de las políticas gubernamentales de austeridad en materia de seguridad pública, una sociedad que no sólo vuelva la cara al policía para culparlo, sino para exigir el respeto a los derechos de los que también deben gozar.

OCTAVA. Hemos reiterado la creación de un Centro de Estudios Policiales a nivel nacional o con sede en los principales estados del país, con rectoría a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; donde los diversos cuerpos policíacos reciban no sólo formación constante en la materia, sino la actualización y especialización que se requiera en la prevención, combate e investigación delictiva, con homogeneización en plan de estudios y licenciaturas, así como la revisión de la difusa, heterogénea y ambigua normatividad de la seguridad pública preventiva en el país.

NOVENA.- Aún no logrado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es necesario el control efectivo sobre los recursos humanos en materia curricular del personal de seguridad pública en los tres ámbitos de gobierno, trayectoria por funciones, sanciones, remociones, cambios de adscripción, renunciaciones y despidos, así como las razones que los motivaron.

DÉCIMA. El Sistema Nacional de Información, no cuenta con registros elementales que enlacen a las autoridades encargadas de la seguridad pública en el país. México carece de información delictiva confiable, oportuna y veraz, por lo que las decisiones de la política criminológica son empíricas, intuitivas y arcaicas. De conformarse una verdadera Red Nacional de información criminológica, ésta debe estar al acceso y servicio inmediato tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios.

DÉCIMA PRIMERA. Pese a ello, las acciones en materia policial están guiadas básicamente por la política criminal dictada por el gobierno en turno, sin exigibilidad de continuidad o seguimiento. Un Plan Nacional de Desarrollo dará las bases para el Programa Nacional de Seguridad Pública y éste a su vez para las acciones preventivas y de investigación delictiva a los cuerpos policiales, por lo que no parece ser una casualidad que México forme policías en tres meses o que éstos carezcan de capacitación y recursos presupuestales para investigar, armarse y equiparse contra la delincuencia.

DÉCIMA SEGUNDA. El Distrito Federal ha dotado de facultades a su policía preventiva para la investigación de factores criminógenos a fin de prevenir los delitos; la Federación pretende facultar a su Policía Preventiva Federal para omitir los requisitos de denuncia o querrela al realizar investigaciones; en la lucha desesperada contra la delincuencia aun cuando no sólo resultan inadecuados los métodos de investigación, se evidencia la carencia de un apropiado marco normativo para regular estas conductas.

DÉCIMA TERCERA. La prevención policial habrá de llevarse a cabo, si bien con estudios criminológicos, también con el cálculo de la probabilidad de ser víctima de acuerdo a los factores endógenos o exógenos, victimo-impelentes o hasta victimo-preparantes, para lo cual requiere la producción de información sobre los aspectos relativos a las experiencias de las víctimas-lugar, momento, características del ofensor, efectos materiales, emocionales, etcétera. Cálculo y probabilidad en la prevención del delito (para evitar víctimas, para evitar delincuentes).

DÉCIMA CUARTA. La política de prevención y seguridad pública ha sido invocada como el punto principal de las acciones de gobierno, sin embargo, no se traduce en un presupuesto que permita ejecutar acciones. El incremento prometido en el presupuesto de egresos de la Federación para el 2005, resulta inoperante para los municipios, ya que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal del Ramo 33, no llega a los municipios, quienes se ven impedidos a exigir a sus Estados recursos que no son etiquetados a la seguridad pública municipal; por lo que pese a ser el municipio la célula política básica y de principal contacto con el ciudadano, está destinado a prestar el servicio de seguridad pública y prevención del delito con sus propios recursos.

DÉCIMA QUINTA. El monopolio en la investigación y persecución de los delitos por parte del Ministerio Público, hoy ha sido consumido por la delincuencia; su auxiliar, la policía judicial no se da abasto con el gran rezago en la función constitucional encomendada, la falta de investigación se ha sumado a la impunidad del delincuente y por ende, al temor ciudadano. Por lo que es clara la importancia de fortalecer la capacidad de investigación ya que la policía preventiva debe tener mayor participación no sólo en cuanto a la investigación de los factores criminógenos y victimológicos para prevenir el delito, sino en la investigación delincencial en todas sus vertientes.

DÉCIMA SEXTA. Consideramos que el monopolio del Ministerio Público en la investigación y persecución del delito, hoy es exiguo, por lo que se propone conservar la facultad de investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público, pero dotando a las policías de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, de facultades de investigación del delito en las respectivas competencias que la Constitución señale, debiendo cumplir siempre con una subordinación funcional hacia el Ministerio Público, aunque con independencia operativa.

DÉCIMA SÉPTIMA. La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debe contener un capítulo dedicado exclusivamente a las disposiciones sobre la Prevención Delictiva, capítulo ineludible en cualquier plan, programa o acción en los diferentes ámbitos de gobierno, estableciendo no sólo la participación de los representantes municipales en los consejos de seguridad, sino la definición de propuestas, planes y programas, con facultades de voto municipal, en las decisiones de seguridad pública nacional.

DÉCIMA OCTAVA. La incorrecta política victimológica del Estado mexicano, nos ratifica que pese a las cifras oficiales que determinan la disminución de los actos delictivos, los ciudadanos cada vez más se sienten atemorizados por la inseguridad pública, lo que significa un gran porcentaje de delitos no denunciados, debido principalmente a la incredulidad en las instituciones y a la impunidad, por lo que es necesario investigar, detectar y predecir el crimen, para controlar lo que se ha llamado "factor oportunidad".

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel Derecho Administrativo Especial V I, 2da. Edición, Ed. Porrúa, México 2001.
2. Beccaria Cesar De los delitos y de las penas , Editorial Aguilar, Madrid, 1974
3. Benoit Francis Paul El Derecho Administrativo Francés, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid España 1977.
4. Carrancá y Trujillo, Raúl Principios de Sociología Criminal y de Derecho Penal
5. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales; México, 1955
6. Cerda Lugo, Jesús Derecho de Policía; Colegio de Abogados A.C. Sinaloa México, 2000
7. Franz Von Liszt en Fundamentos Dogmáticos del Moderno Derecho Penal de Miguel Polaino Navarrete Ed. Bosch, Barcelona, 1984
8. Garcia-Pablos de Molina Antonio Criminología, una introducción a sus fundamentos teóricos; Tirunt lo Blanch, 4ta. Edición, Valencia 2001
9. Garcia-Pablos de Molina, Antonio Criminología 3era edición, Madrid 1996
10. Garrido Falla Tratado de Derecho Administrativo V II ,10 edición, Editorial TECNOS, Madrid
11. González de la Vega Rene, Políticas Públicas en materia de Criminalidad Editorial Porrúa, México 2001
12. González Ruiz, Samuel et al. Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y propuestas; Ed. Coordinación de Humanidades, UNAM, México 1994.
13. Guzmán Carmen, Manual de Derechos Humanos para cuerpos policiales, INACIPE México 2003 p.130-134.
14. Iglesias Juan Derecho Romano, historia e instituciones 11 ed, Editorial Ariel, Barcelona 1992
15. Kelsen Hans ¿Qué es la teoría pura del derecho? , Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, Novena Reimpresión, México 2000

16. López Garrido, Diego, El aparato policial en España, cfr. En: La Seguridad Pública en México, de González Ruiz Samuel.
17. Maguire Mike, Rood Morgan et Robert Reiner ; Manual de Criminología Traducción Arturo Aparicio Vázquez, 2da. edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios; Ed. Oxford; México 2002
18. Marchiori Hilda CRIMINOLOGIA Introducción, Editorial Córdoba, Argentina 1999
19. Mc Coy Candance, The Crimina Law Bulleti, en Fixing Broken Windows (No más Ventanas Rotas) de Kelling George et M. Coles Catherine, traducción Héctor Ignacio Saadi Uranga; edición en español para el Instituto Cultural Von Mises AC 2001.
20. Manual de Capacitación en Derechos Humanos para agentes de la policía Judicial e investigadores de delitos federales, Procuraduría General de la República, V edición, Sotelo ; México 2000 p.66
21. Martínez Garnelo Jesús Policía Nacional Investigadora del Delito Ed. Porrúa, México 1999
22. Martínez Garnelo Jesús Seguridad Pública Nacional Ed. Porrúa, México 1999
23. Martínez Morales Rafael Derecho Administrativo, Vol. III, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial Harla, junio 1999
24. Martínez Morales Rafael Derecho Administrativo VIII 2da. Edición, Editorial Oxford; México 2000
25. Neuman Elías Victimología (El rol de la víctima en los delitos convencionales) 1era. Reimpresión 1992 Cárdenas Editor. México 1992
26. Otto Mayer Derecho Administrativo Alemán T II Parte Especial Poder de policía y poder tributario, traducción Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin, Ed. De Palma, Argentina, 1950.
27. Peñaloza Pedro José, Prevención Social del delito, Editorial Porrúa, México 2004.
28. Prosper Weil, Derecho Administrativo, traduc. Rodríguez Zúñiga
29. Quiroz Quarón Alfonso El costo social del delito Botas, México 1970

30. Ramírez Morín Juan Seguridad Pública y Constitución Ed. Porrúa, México 2003
31. Restrepo Montalvo Jorge Criminología (un enfoque humanístico) 2da edición , Ed. Themis, Colombia 1995
32. Rico José María y Chinchilla Laura Seguridad Ciudadana en América Latina Editorial Siglo XXI, México 2002
33. Rico José María "Policía y sociedad democrática" Ed. Alianza, Madrid España, 1983
34. Rodríguez Manzanera Luis, Criminología 17 edición, Editorial Porrúa, México 2002
35. Rodríguez Manzanera Luis La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión 2da. edición, Editorial Porrúa, México, 1999
36. Salazar Culi, Francisco de P. Derecho de Policía, Salvador Editores, España, 1942
37. Sandoval Ulloa José J. "Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública" 2da ed. Ed. JM imp., México 2000 p 41.
38. Thiago Cintra en Los Desafíos de la Seguridad Pública en México Coordinadores Pedro José Peñaloza y Mario A Garza Salinas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina jurídica, No. 120, México 2002.
39. Toro Alfonso "Compendio de historia de México" en Martínez Garnelo, Policía Nacional Investigadora del Delito.
40. Ventura Silva, Sabino Derecho Romano 18 ed., Editorial Porrúa, México 2002
41. Waller Irving Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de Urbanismo; en :Delito y Seguridad de los Habitantes Elías Carranza coordinador ; Ed. Siglo XXI, México 1997
42. Walter Lippman en En busca de la seguridad perdida, por Aguayo Quezada et al. 2da edición, Editorial Siglo XXI., México 2002, p. 44
43. Yañez Samuel et al Seguridad Pública en México Universidad Nacional Autónoma de México; Serie Justicia, México 1994.
44. Zepeda Lecuona Guillermo Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México Centro de Investigaciones para el desarrollo y Fondo de Cultura Económica; México 2004 p.

45. Ziino Giuseppe, en: Policía Nacional Investigadora del delito, de Martínez Garnelo, Jesús, Editorial Porrúa, México, 1999 p. 221

HEMEROGRAFÍA

46. Arango Durán Arturo, Indicadores de Seguridad Pública en México; La construcción de un sistema de estadísticas delictivas INACIPE, en The Conference on of Justice in México
47. Gudiño Galindo Julián Jesús De seguridad Pública a seguridad ciudadana Criminalia Año LXVIII No.2, Mayo-agosto Editorial Porrúa, México 2002 p.27
48. Herrera Pérez, Agustín La prevención de los delitos, elemento fundamental en la seguridad pública Revista de Administración Pública sep-nov-2002
49. Islas de González Mariscal, Olga Derechos de las víctimas y de los ofendidos por el delito Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México 2003, (Introducción).
50. Lara Othon Cuando un Estado se contiene, Magazín Seguridad, Partido Año I No. 2 Abril 2003
51. Llanos Samaniego Raúl, Cuestiona la CDHDF condiciones en que laboran policías ciudadanos por en La Jornada Martes 29 de junio del 2004 La capital p.34
52. López Portillo Vargas Ernesto, Palermo, la gran vía en Seguridad Magacín Año 1 No. 3 mayo 2003 Mex. Distrito Federal
53. Medellín Alejandro Enfermos el 60% de los policías del país en El Universal Viernes 23 de Julio del 2004
54. Pérez Alaín Seguridad en Prudentia juris No. 50, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Argentina 1999
55. Rigacci Martino Debilitada la mafia Italiana negocia su regreso a la legalidad en PROCESO No. 1269, México DF.25 de febrero del 2001.
56. Rodríguez Manzanera Luis La Seguridad Ciudadana en la Prevención del Delito, interesante conferencia plasmada en la Antología Jurídica 1992-1996, editada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, alentada por el CONEPOD

57. Rodríguez Manzanera, Luis *Victimología y Derechos Humanos*, en Revista Mexicana de Justicia; No. 4 Vol. V. 1987
58. Salnueva Pascual y Omar Sánchez Milenio, *Policía y Seguridad*. Jueves 1 de julio del 2004.-Ciudad; Diario de Información Nacional; México.
59. *Seguridad Pública y Alternativas de acción* Buenos Aires 2001, Revista de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina
60. Shepticky James *Iter Criminis* No 10 Segunda Época, INACIPE Abril-junio 2004
61. Tiscornia Sofia *Programa Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos* del CELS Ponencia Seminario Internacional de Seguridad Pública. Sep.1998

OTRAS FUENTES

62. *El Renacimiento de Palermo* (un paradigma a seguir para México) CD. Instituto Cultural Ludwig von Mises, 1992 Disco Compacto
63. *Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad- agosto 2002* (total de delitos con información 2819
64. Instituto Ciudadano de estudios sobre Seguridad AC. México.

INTERNET

65. www.df.gob.mx
66. www.eluniversal.com.mx/online. *Minimiza el Gobierno del Distrito Federal, depresión policial* viernes 16 de enero del 2004 p.1, México, Distrito Federal.
67. www.presidencia.gob.mx
68. www.ssp.gob.mx
69. www.ssp.df.gob.mx Informe de gobierno 2003-2004
Mesa de Gasto Público Convención Nacional Hacendaria
70. www.transparenciainternacional.com.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

71. Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano, Editorial Jackson, TVI
72. Enciclopedia Jurídica Omeba T XXII Pen-Pres Librerías Científicas, Argentina 1975
73. Palomares de Miguel Diccionario para Juristas T II, Ed. Porrúa, México 2000 p.1205

LEGISLACIÓN, PLANES Y PROGRAMAS.

74. Iniciativa de Reforma al Sistema de Justicia Penal Mexicano, Exposición de Motivos. 29 de marzo del 2004.
75. Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006
76. Programa Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación 14 de enero del 2003
77. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial RAF, S.A de CV., México, 2004.
78. Constituciones Políticas de los Estados de Colima, Coahuila, del Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Morelos, Querétaro, Baja California, Tamaulipas, Durango, Nuevo León, Sinaloa Tlaxcala y Zacatecas- Vínculo Internet- www.infojus.com.mx
79. Código de Procedimiento Penales del Distrito Federal.
Agenda Penal del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2004
80. Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Editorial PAC, México, DF; 2004
81. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos,
Agenda de la Administración Pública Federal, 8va. edición, Ediciones Fiscales ISEF, México 2004.
82. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Agenda de la Administración Pública Federal, 8va. edición; Ediciones Fiscales ISEF, México 2004.

83. Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal
www.df.gob.mx.
84. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Distrito Federal
Editorial PAC, México, DF; 2004
85. Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
Editorial PAC, México, DF; 2004
86. Leyes de Seguridad Pública Preventiva de los Estados de: México, Yucatán Aguascalientes, el Distrito Federal, Baja California Sur, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Tamaulipas www.infoius.com.mx