

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE POSGRADO

ESPECIALIDAD EN DERECHO PENAL

TESIS:

**“SEGURIDAD PÚBLICA Y
POLÍTICA CRIMINAL”**

SUSTENTANTE: AGUSTÍN VIRGILIO SILICEO DEL PRADO

ASESOR: DR. JUAN JOSÉ MATEOS SANTILLÁN



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.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

**JUS SÉMPER QUAERÉNDUM EST AEQUÁBILE,
NEQUE ÉNIM ÁLITER JUS ÉSSET.**

Agradezco sinceramente a todos aquellos que, por razón de espacio sería difícil incluir; sus aportaciones, sus orientaciones, su guía y su comprensión, sin las cuales, el presente esfuerzo no se hubiese concretado.

Brindo mi infinito agradecimiento y apoyo a **HILDA**, compañera y motor de mis esfuerzos, quien con su inquebrantable tesón, ha sorteado incontables obstáculos para destacarse como servidora pública auténtica defensora de los derechos humanos y como madre.

Para **MAXIMILIANO FRABRIZIO** (MAX), quien completó mi existencia y me impulsa en la búsqueda constante del amor y del conocimiento; como digno representante de la dinastía.

Para mi padre, Vicealmirante **AGUSTIN SILICEO CASTILLO**, por haberme dado toda la libertad que forjó mi espíritu de lucha.

A mi Alma Máter, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, forjadora de hombres justos defensores de las mejores causas.

In memóriam:

A mi abuelo Dr. **FERNANDO SILICEO CAMACHO**, connotado Jurisconsulto y recordado Páter Familias, quien no solo forjó abogados durante su cátedra, sino que imbuyó en mí, el amor y respeto por la norma.

Al Agente Federal de Investigación y licenciado **MAURICIO ROLANDO SILICEO DEL PRADO** (MAU), a quien sorpresivamente el destino le dio otra función; sin embargo, su paso en vida, fue fructífero y digno de encomio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

- I. El Estado como Garante de la Seguridad Pública.
- II. Bases Constitucionales de la Seguridad Pública.
- III. Marco normativo de la Seguridad Pública.
- IV. El Control Social.

CAPÍTULO SEGUNDO

- I. Apuntes sobre el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.
- II. Acotaciones respecto de la "Reforma Estructural" presentada por el Ejecutivo en Materia de Procuración e Impartición de Justicia y el Sistema de Seguridad Pública.
- III. Política Criminal Alternativa.
- IV. Indicadores de la Seguridad Pública en México.

CAPÍTULO TERCERO

- I. La Seguridad Pública como un Sistema Integral.
- II. El Sistema de Seguridad Pública y su Vínculo con la Dogmática del Derecho Penal.
- III. Represión de la Criminalidad; los Flagelos de la Sociedad.
- IV. La Seguridad Nacional y los Servicios de Inteligencia.

CAPÍTULO CUARTO

- I. Política Criminal.
- II. Política Criminal, sus vínculos con las Políticas Social, Legislativa y Judicial.
- III. Política de Prevención.
- IV. Teorías de Sistemas y Planeación Estratégicas en Materia de Política Criminal.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Concluye una etapa más en mi vida; empero, es un período harto importante ya que se trata de la conclusión de un estudio de posgrado, lo que jugando con el lenguaje es en realidad el comienzo de una parte total en la formación de todo profesionista. Así pues, inclinado por mi formación profesional, pero sobre todo, por una firme convicción, es como escogí el tema a desarrollar, el cual, no tengo intención de encasillarlo en el ámbito de lo conceptual, de la rigidez o del dogmatismo dirían algunos, por el contrario, mi experiencia me dicta que, la seguridad y la política criminal (política criminológica sería más aceptable), van más allá de los conceptos; es decir, tengo que acotarlos con la denominación de temas, pero la realidad nacional e internacional señalan que para paliar todo aquello que vulnera sus principios rectores, es menester presentar nuevos análisis y enfoques por encima de los antiguos paradigmas, en otras palabras, la seguridad pública que deriva de la citada política estatal, a virtud de que debe ser observada como una forma de desarrollo acorde con los tiempos, en cuya ejecución se aglomeren todos los factores que convergen ya en sus fines ya en sus desaciertos.

Una experiencia que me dejó este trabajo fue el verificar que, no existe una vasta literatura que estudie tan ingentes cuestiones, lo que si hay son posturas, textos aislados, posiciones obsoletas, y un interés poco activo y menos propositivo de los factores del poder e incluso académicos.

Esto se contrapone con las denuncias, incidencias delictivas, la delincuencia organizada (dicho sea de paso, éste concepto ha venido a enrarecer todavía más el panorama de la seguridad nacional, en la inteligencia de que se ha confundido con un tipo penal autónomo, cuando en realidad no existe como tal, sino como está reconocido en la carta fundamental y leyes procesales, se trata de una forma de delinquir y, desde luego, un entuerto así lo único que genera además de incertidumbre, es la vulneración de garantías individuales para los imputados bajo ese rubro), los delitos de alto impacto, con los números duros, con las llamadas cifras negras etcétera; empero, el criterio unánime es que es urgente atender tales flagelos aumentando penas, efectivos policíacos e instaurando más tribunales. Si bien esos resultados son por el fracaso de la política criminológica y la vulneración de la seguridad en todos los niveles de gobierno, el enfoque para revertir los efectos es erróneo, ya que únicamente se pretende atacar ese resultado, pero no se revisan los estamentos ni se proponen modelos acertados para lograr efectos como los que, se pretendieron importar de otros países léase la Ciudad de Nueva York, donde como sabemos, se logró abatir el índice delincencial, pero no con la contratación de policías, sino con una reestructuración de la política en ese caso estatal para reencausar los objetivos.

Los esfuerzos que se hagan bajo esa óptica carecerán de eficiencia y eficacia, paradigmas como el de MAX WEBER, quien resumió a la seguridad estatal como el “monopolio de la coacción física legítima”, están ampliamente superados, si bien, la función de la seguridad es potestad del Estado y, con las adecuaciones constitucionales, responsabilidad de los tres niveles de gobierno, disminuir el índice delincencial es tarea ya no solo del Estado, el que, sin la

participación de la colectividad poco puede hacer, pero por otra parte, el reencausamiento de esfuerzos debe tener otra perspectiva en el que se dé énfasis a la educación, prevención, actualización, democratización de los patrones de conducta estatal pero sobre todo, de verdaderamente fusionar la seguridad pública como un sistema que tenga sus principios en una política criminológica actual y vigente, ya que la que rige en esta hora no es más que letra muerta.

Los objetivos prácticos y viables deben ser forzosamente transexsenales, es válido jurídica y pragmáticamente abreviar de modelos foráneos, siempre y cuando se adecuen a la realidad nacional. Temas fundamentales como la seguridad interior de una nación, no pueden ser “politizados”, ya que si bien es cierto, la alta criminalidad se ha infiltrado en las más altas esferas de gobierno, también lo es que, aquel robo cometido en contra de un trabajador a quien se priva de su pingüe salario por un sujeto que muy probablemente destinará ese dinero a la compra de estupefacientes, no puede considerarse “cosa menor” o “hecho aislado” como de repente se denomina, ello no puede permitirse ya que en ese hecho, radica precisamente el principio del fracaso de brindar seguridad a los ciudadanos, a virtud de que en orden ascendente tal acontecimiento es lo que nutre al final la escala delincinencial y, luego entonces, esos miles de “hechos aislados” obviamente inciden en el ámbito de la seguridad nacional y, debo decirlo, no estamos de acuerdo con la acepción que la doctrina dio a la seguridad nacional, al citar que se vulnera solo cuando los medios de producción se ven amenazados.

Es decir, por una parte, coincido en que tales medios son parte inherente e importante de una nación y por ello es obligación mantenerlos a salvo, pero por la otra, creemos que esa es una teoría meramente de índole capitalista, cuyos postulados no tienen cabida en la función estatal de brindar protección a los miembros del pacto social, por lo que, un robo aislado a un componente de la más baja escala social, desde luego que pone en riesgo la seguridad de todo un país, cuando estamos en presencia de una escalada de robos que se multiplica de forma geométrica, ello precisamente causa inestabilidad social de lo que muy fácilmente deviene la ingobernabilidad; luego entonces, la seguridad nacional está comprometida.

En congruencia con lo escrito, me permito citar a FRANCISCO CARRARA, quien estableció que: “La tranquilidad es el fin de la sociedad humana, y es el fin de la función punitiva. Las autoridades sociales que protegen nuestros derechos, producen la seguridad de todos; pero esto es poco, si todos no tienen también la conciencia de estar seguros, porque la opinión de la seguridad es indispensable para el libre y completo desarrollo de las actividades humanas. Todo delito disminuye más o menos, según sus distintas condiciones, la opinión de la seguridad en un número indefinido de ciudadanos, y posiblemente en todos, y éste es el aspecto político de todo delito”.

Algunas plumas reconocidas en estos menesteres han señalado que el “dilema” de la seguridad pública es realizar su función para mantener la paz y el orden, sin afectar los derechos de los individuos. Creemos que ello es una

premisa falsa y sin sustento; a saber, no se debe suponer, de acuerdo al panorama de inseguridad desatado en nuestro territorio desde 1994, siquiera que pueda actualizarse dilema tal, o de lo contrario nos volveríamos rehenes no solo de la delincuencia, sino de la inoperancia de los cuerpos encargados de la función de brindar seguridad, los cuales antes de causarles desconcierto, merecen todo el interés gubernamental y ciudadano para efficientar sus acciones; es decir, no es mi pretensión establecer que para abatir el crimen se otorgue una patente de corzo a los encargados de hacer cumplir la ley, eso nunca, lo que queremos establecer es que más allá de posturas encontradas y aspectos de debate jurídico-político, hay que atender la realidad cruda y sin ambages. En primer orden, y marchando por el sendero que planteo, se da por sentado que, en este sistema nuestro como en cualquiera otro, los yerros e incluso abusos al ejecutar la ley, se dan; lo que hay que propiciar es mejorar los mecanismos e instrumentos técnico-jurídicos para que esa incidencia sea la excepción y un margen de error con el que todo sistema democrático pueda convivir, y no enfrascarnos en análisis estériles que lo único que generan son recovecos altamente socorridos por toda la pléyade de formas y acciones criminógenas. En segundo término, y en congruencia también con nuestros postulados, me veo impelido a plasmar mis experiencias que he tenido como encargado de hacer cumplir la ley, ya que el ámbito de la ley es terreno sagrado, perfecto, dogmático, inmaculado; empero, el terreno real del ámbito delincencial es todo lo contrario a dichos adjetivos, para muchos es irreal porque no lo han vivido ni enfrentado ni conocen el grado de podredumbre que permea todos sus derroteros, verbigracia, el flagelo de lo que hoy llamamos “narcomenudeo”.

No es mi intención en este espacio hacer un análisis profundo de dicho fenómeno, pero sí señalar que el mismo es multifactorial y que se ha recrudecido en años recientes hasta alcanzar a los grupos más vulnerables como lo son los jóvenes de todos los estratos sociales y a los desposeídos, ya que al día de hoy una “piedra” de cocaína (que de clorhidrato tiene la mínima parte ya que el resto es desde bicarbonato hasta raticida y otras sustancias potencialmente letales) se puede adquirir desde \$20 hasta \$50 dependiendo la zona, el cliente mismo y la demanda imperante. Ante ese panorama, aquél que tiene la alta responsabilidad de investigar, actuar y presentar ante la autoridad al responsable de tan deleznable conducta (regalar primero y luego vender cocaína a jóvenes de entre 10 y 16 años), no puede tener reserva alguna para desarrollar su ingente labor; es decir, no puede tener dilema entre su función (responsabilidad) y la posible vulneración de derechos de aquéllos que se colocan en esa hipótesis.

Insistimos, no pugnamos por una policía totalitaria, antidemocrática y violentadora sistemática de garantías, hablamos que desde luego el despliegue de la acción (represora ciertamente en este caso) perse, acarrea disminución y afectación de derechos, pero no puede verse de otra forma el tener que someter, sujetar y privar de su libertad a tales individuos, de ahí nuestra postura de ser muy cuidadosos con el lenguaje que se utiliza corrientemente en materias como la que analizamos, ya que enviar un mensaje equívoco es por lo menos, desalentador. Debemos desterrar los vicios que se han generado en torno a la función de la seguridad que el Estado debe garantizar, de lo contrario

estamos condenados a “sobrevivir” con una libertad mermada, presos en nuestras propias casas y con cuerpos policíacos que solo lo son de nombre y ninguna eficacia tienen.

Sin mayor pretensión que asentar hechos, señalo que, el ejemplo de grupos policíacos altamente capacitados y especializados como el denominado “Alamo”, que desde sus inicios en el ámbito local y después a nivel nacional, deben de reproducirse, a virtud de que los resultados que brindaron superan por mucho los obtenidos por agrupaciones similares incluso a nivel mundial. Sus grandes logros se deben a factores muy simples pero efectivos, un liderazgo firme que recayó en personas de probada solvencia moral sin tacha social o judicial, una rigurosa selección de los integrantes, una capacitación constante y la especialización en su quehacer (lucha contra el narcomenudeo). Tampoco es el momento de citar estadísticas de esos resultados, los cuales pueden ser consultados en diversas fuentes oficiales, pero si es acertado decir que los esfuerzos de grupo tal rindieron fruto.

Mientras la seguridad pública no se conforme como un verdadero sistema globalizador de estrategias, de acciones y de políticas, y de que factores como la prevención, la cultura de la denuncia y los derechos humanos son parte integrante de dicho sistema, los esfuerzos no tendrán continuismo y los buenos resultados serán aislados y, en consecuencia la percepción ciudadana seguirá siendo de derrota de la autoridad ante el embate de la delincuencia en todas sus modalidades.

El combate a la delincuencia por una parte, y la preservación del estado de derecho por la otra, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad. Del análisis de este enunciado se desprende que la seguridad pública, que constituye la idea medular del planteamiento, no sólo se refiere al combate a los ilícitos que correspondería a los órganos policiales auxiliares de las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia, sino además a la preservación del Estado de derecho, idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país y en el que evidentemente participan todas aquellas autoridades que, distintas a la policial, tienen atribuciones de aplicar el conjunto de normas que constituyen el sistema el sistema jurídico mexicano y, por consecuencia, el Estado de derecho.

Por último, ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en el que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

CAPITULO PRIMERO

I. EL ESTADO COMO GARANTE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad es un factor que ayuda a la integración del hombre en la sociedad en condiciones de igualdad y libertad. El hombre se siente bien cuando se cree seguro y mal cuando tiene miedo. Ante este último caso, busca protegerse, ubicarse en un estado de mayor seguridad, para ello, espera que haya alguien capaz de garantizar la paz social, a través de la seguridad pública.

La seguridad pública puede examinarse desde diversos aspectos; a saber, objetivo y subjetivo. El primero es el conjunto de condiciones garantizadas por el derecho, con fines de protección de los bienes jurídicos considerados in abstracto e independientemente de su titular, mientras que el segundo atenderá al grupo social protegido por el orden jurídico.

También puede ser observada positivamente; es decir, como el bien de la seguridad pública, destacando que se trata de uno de los bienes más relevantes que integran el llamado bien común, porque de la seguridad pública depende el goce y disfrute de los demás bienes; factor determinante para obtener la paz pública, la que es reflejo de un buen gobierno y un comportamiento civilizado del grupo social.

Desde un punto de vista negativo, podemos decir que la inseguridad pública es el mayor de los males que puede padecer una sociedad, sobre todo si ese mal se ha generalizado al grado de afectar de manera significativa el desarrollo normal de la sociedad. En este caso también la inseguridad pública es un estado de resultados, es el efecto que produce un mal manejo gubernamental, consecuencia de la degeneración tanto de las instituciones públicas, como del sistema normativo. La violencia en las calles y espacios públicos trata de poner en crisis la seguridad pública, imperando un clima de inseguridad.

En sentido propio, la seguridad pública, la paz pública y el orden público, son bienes generados por el conjunto de condiciones, objetivas y subjetivas, impulsadas por el Estado y creadas por el grupo social, dado precisamente con la finalidad de obtener y alcanzar dichos beneficios. La seguridad pública es un estado de resultados de las condiciones óptimas de un régimen. Un Estado de Derecho verdadero es aquel que atiende y busca crear, desarrollar y mantener las condiciones óptimas de progreso material y espiritual que sean indispensables para generar ese orden, seguridad y paz que necesitan los seres humanos, para realizar los fines intrínsecos de la vida en sociedad.

La seguridad pública forma parte de las funciones que el Estado debe proporcionar a través de las instituciones creadas para ello, a partir de las respectivas esferas de competencia y niveles de gobierno.

Por lo tanto, el Estado es la instancia en donde se define y expresa lo que en determinado momento se considera el interés general. Es por medio de

las estructuras estatales que se concilian los intereses particulares con los intereses generales propios y esenciales a toda colectividad. La definición de lo que es lo que le interesa y conviene a una sociedad en un determinado momento corresponde a las distintas instancias formales detentadoras del poder público: autoridad ejecutiva, legislativa y judicial.

La seguridad pública es una de las obligaciones ineludibles del Estado y uno de los factores político ideológicos más importantes. El Estado de Derecho no sería concebible, ni posible, sin orden y tranquilidad públicos; es decir, seguridad pública.

Las afirmaciones que anteceden, que nos parecen hoy tan naturales e incuestionables, surgieron con el nacimiento de los primeros estados.

Desde entonces todo Estado se ha hecho cargo de proporcionar seguridad a sus gobernados, como medio de evitar violencia, de controlar el ejercicio de la fuerza y de sentar así las bases de una convivencia civilizada.

El Estado puede definirse como una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción. La esencia propia de toda comunidad estatal consiste primero en que, a pesar de la pluralidad de sus miembros y de los cambios que se operan entre éstos, se encuentra retraída a la unidad por el hecho mismo de su organización. Como consecuencia del orden jurídico estatuario establecido en el Estado, la sociedad está organizada en tal forma que los nacionales constituyen entre todos un sujeto jurídico único e invariable, así como sólo entre todos tienen, en lo que concierne a la dirección de la cosa pública, una voluntad única: la que se expresa por los órganos regulares de la nación y que constituye la voluntad colectiva de la comunidad, el ente de derecho en el cual se resume abstractamente la colectividad nacional.¹

El poder político corresponde exclusivamente al Estado, tiene la característica de haber surgido como una respuesta a la necesidad de unificar, ordenar y dirigir la acción de los miembros del grupo con fines de utilidad general. Dicho poder es el principio de la unidad social, porque cada individuo busca su propio bien y, por consiguiente, sin la acción de la autoridad habría en la sociedad tantos bienes como individuos la componen, tantos impulsos y direcciones como tienen éstos. Para reducir a los individuos y sus bienes particulares al bien común se necesita una autoridad, la cual puede definirse como la parte de la sociedad que conduce a todos sus elementos a ese objetivo.

El poder del Estado, está dotado de una fuerza dominante e irresistible que tiene el monopolio de la coacción física legítima, por lo que, se encuentra en una situación de coaccionar la ejecución de las órdenes dadas. El poder del

¹ CARRÉ de Malberg, R. Teoría general del Estado. Facultad de Derecho UNAM-Fondo de Cultura Económica. México 1998. 2ª edición en español. pp 22-27

Estado está por encima de todas las unidades de mando que existen en su interior.²

Lo que distingue al Estado de cualquier otra agrupación es la potestad de que se haya dotado. Esta potestad, que solo él puede poseer, y que por lo tanto se puede denominar “potestad estatal”, lleva, en la terminología tradicionalmente consagrada en Francia, el nombre de soberanía.³

El objeto del Estado es el orden social, el cual sólo es posible en la justicia y mediante el derecho, razón por la cual se presenta una permanente interacción entre el Estado y Derecho, ya que, el primero se auxilia del segundo como instrumento científico para la realización de la justicia, seguridad y como consecuencia la armonía social.⁴

Consecuentemente, al Estado corresponde velar por la aplicación del derecho, ya que tiene responsabilidades indeclinables en lo que respecta a garantizar condiciones de seguridad para la sociedad. Por lo que, todos los dispositivos constitucionales y legales deben ser el instrumento que lleve a consolidar las garantías para los individuos y para la comunidad, en cuanto a una verdadera y eficaz seguridad.

Un poder con autoridad es propio del Estado de Derecho y de la democracia, el que se ejerce para preservar y engrandecer la libertad. Conservar el orden público dentro de un marco democrático es requisito fundamental para la cohesión del sistema. Esto supone que la paz social sea producto del consenso, no de una acción unilateral.

El Estado como conductor de la sociedad

Corresponde al Estado la conducción de la sociedad a través del ejercicio interno y externo de la soberanía. En el nivel interno, el Estado no solamente se encuentra facultado para tomar decisiones sino que además tiene a su alcance los instrumentos para hacerlas cumplir, dispone del monopolio en la emisión de normas y del uso de la fuerza pública. Es responsable de la atención y solución de los desajustes estructurales de la sociedad a nivel interno, por lo que constituye una tarea esencial del Estado.

En el nivel externo, le corresponde al Estado la conducción de las relaciones internacionales.

² BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. pp. 59,60,61

³ CARRÉ de Malberg, R. op. cit. p. 28

⁴ PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. Modelo trans-universal del Derecho y el Estado. Ed. Porrúa. México. 2001. p. 78.

Carácter social del Estado

Para que el Estado tenga el componente social, la organización estatal debe participar directamente en la prestación de servicios que eviten, mitiguen o solucionen los males estructurales de nuestra sociedad.

Carácter democrático del Estado

Un estado organizado sobre el ideal democrático debe propiciar constantemente un acercamiento entre el gobernante y el gobernado. La estructura estatal existe con la única finalidad de estar al servicio de la sociedad. La separación de funciones del poder, la consagración de los derechos fundamentales en la Constitución Política, la existencia de mecanismos expeditos para la defensa de dichos derechos, las garantías ante los excesos del poder por medios de control judicial, legislativo o administrativo, la rendición de cuentas por parte de las autoridades, son características de un Estado democrático de Derecho, que necesariamente deben reflejarse en la forma en que la administración pública se organiza.

Separación de funciones

En un Estado social y democrático de Derecho, la tarea de conducción de la sociedad, se lleva a cabo dentro del marco de la separación de funciones, versión moderna de la teoría de la división de poderes.

La tradicional separación entre el órgano encargado de emitir las normas, el órgano que las ejecuta y el aparato judicial que dirime los conflictos en su aplicación, ha dado lugar a un esquema en donde predomina la interacción y colaboración entre los distintos órganos detentadores del poder público. El Poder Ejecutivo no es un simple ejecutor de las leyes sino que es el responsable de la conducción general del Estado. En esta medida, la acción gubernamental descansa en la disposición de un aparato administrativo cuyo propósito es servir a esa conducción general de la sociedad de acuerdo con la definición de políticas efectuadas por los titulares del Poder Ejecutivo, dentro del marco general fijado por la legislación.⁵

A manera de conclusión se puede apuntar que se ha denominado Estado social de derecho, a aquel que:

- a) Sujeta su actividad a normas que garantizan la separación de funciones de los órganos del poder;
- b) Ejercita la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas;
- c) Respeta los derechos y libertades individuales, y
- d) Tutela los grupos sociales vulnerables y el desarrollo del pluralismo como instrumento de la sociedad para expandir sus prerrogativas y controlar los órganos de poder.

⁵ PACTET, Pierre, Instituciones políticas de Derecho Constitucional, París 1986. p. 114.

Amén de las características anteriores, se debe observar el principio de razonabilidad, el cual significa que, la organización estatal debe tender a la integración y no a la estratificación de la sociedad y el Principio de equidad en el que la igualdad de los desiguales es meramente conjetural.⁶

II. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El Estado actual encuentra sus antecedentes en la ideología de la ilustración, la que trajo aparejada la teoría del constitucionalismo, la cual se basa en los elementos estructurales de un sistema jurídico y político; esto es, un modelo constitucional que se compone por el conjunto de mecanismos normativos e institucionales, realizados en un sistema jurídico-político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y protegen los derechos fundamentales.⁷

La Constitución de 1917 ha sido permanentemente actualizada, para dar respuesta eficaz a las demandas y a los compromisos de mejoramiento en materia de seguridad pública. La mayor parte de esa renovación normativa se ha cifrado en aspectos vinculados directamente con la acción del Estado, la seguridad que se persigue, a través de éste dinamismo no es la que favorece al Estado sino a la sociedad.

Nuestra Constitución Política en su artículo 133, primera parte, establece que: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados...”*

Del precepto normativo que antecede se desprende el Principio de Supremacía Constitucional, el cual establece el orden jerárquico normativo de la Nación. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión *“... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...”* parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.⁸

⁶ VALADÉS, Diego. Constitución y política, 2ª edición. UNAM. México. 1994 p. 64

⁷ COMANDUCCI, Paolo, Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico. Neoconstitucionalismo. Ed. Trotta. Madrid. 2003. p 75..

⁸ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: X, Noviembre de 1999; Tesis: P. LXXVII/99; Página: 46; Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999.

El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones. Sin embargo, en la actualidad la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado respecto a ello y considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".⁹ En consecuencia, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia considera oportuno abandonar el criterio anterior¹⁰ y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

En el texto original de nuestra Constitución Política, pareciera que el Constituyente dio por hecha esa obligación estatal y su cabal cumplimiento y, por lo tanto, no fue incluida de manera expresa en el texto, se desprendía de la interpretación armónica de los preceptos constitucionales, y de la teoría constitucional.

Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.; El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

No fue sino hasta 1994, que la creciente inseguridad pública se convirtió en una auténtica amenaza para la sociedad mexicana y en la más sentida demanda social, cuando se incorporó en nuestra Constitución el mandato de la función de la seguridad pública a cargo del Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

La seguridad pública se encuentra establecida y regulada en nuestra Constitución, a través de los artículos 21 y 73 constitucionales, entre otros.

Desde hace algún tiempo se han vinculado estrechamente las cuestiones de seguridad pública con los temas de procuración y administración de justicia, no obstante de tratarse de materias que pueden y deben ser analizadas en forma separada, es menester que sean valoradas en forma conjunta, de forma globalizada en el rubro de la seguridad, para que los objetivos y acciones tengan contundencia.

A partir de 1994, a través de reformas constitucionales, fue adicionado el artículo 21¹¹ a propósito de la seguridad pública, dejando en claro el reconocimiento de que la seguridad pública es una función estatal.

Artículo 21. ...

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

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En la relativamente reciente visibilidad de la seguridad pública, convertida en un tema político de primer orden, que figura a la cabeza de los asuntos más preocupantes en el desarrollo de las campañas electorales, influyen seriamente el crecimiento de la delincuencia, así como las transformaciones de la criminalidad, características de desarrollo social. Se ha conservado la tendencia al incremento en el número de delitos tradicionales, y a éstos se han agregado ampliamente los “nuevos delitos”.¹²

El hecho de que México sea una República Federal, con rasgos propios, ha suscitado algunos problemas en los rubros de seguridad y justicia, que

¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TÍTULO PRIMERO. CAPÍTULO I. De las garantías individuales. Cuarto y quinto párrafo.

¹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada y concordada. IJ, UNAM./ed. Porrúa, México. 2003, Tomo. I. p 360.

obstaculizan la adopción de medidas verdaderamente nacionales, vertebradas con criterios e instrumentos uniformes. Lo que ha llevado a pensar en regímenes consensuales que vinculen a los tres niveles de gobierno. Ya que, la seguridad pública, en el sentido en que ahora la entendemos, apareja la existencia y persistencia de condiciones de vida social que auspicien razonablemente el desarrollo individual y colectivo. Ello implica certeza y positividad de las obligaciones y los derechos de los particulares, en un marco de paz y tranquilidad debidamente sustentado por acciones liberadoras y justicieras de la sociedad y el Estado. En rigor, garantizar la seguridad, como intangibilidad de bienes y disfrute de derechos, es la misión nuclear del Estado, la aplicación genética del poder político: la primera cláusula del hipotético contrato social contendría la renuncia de ciertos derechos “naturales” en aras de la tutela pública.¹³

El último párrafo del artículo 21 constitucional insta un “sistema de seguridad pública”. La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo en comento, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo a sus atribuciones, tenga alguna relación con la seguridad pública, y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada¹⁴.

Consecuentemente, los designios sustantivos de la ley suprema cuentan, en el mismo ordenamiento, con previsiones instrumentales necesarias, a través del artículo 73, fracción XXIII¹⁵. Con el cual se otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en la materia.

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

...

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

¹³ *Ibidem*. P 361.

¹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Serie Debates en Pleno. Seguridad Pública. México 1996. p XI

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TÍTULO TERCERO. CAPÍTULO II. Del Poder Legislativo. Sección III. De las facultades del Congreso.

III. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

MARCO NORMATIVO NACIONAL

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El 8 de diciembre de 1995 fue expedida la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁶. Este ordenamiento contiene definiciones acerca de la materia que aborda, y establece un Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

En la ley en comento se establece que, conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de dicha ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto del dispositivo normativo.¹⁷

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley de la materia, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Respecto al ámbito de competencias se establece la aplicación y ejecución de convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública e indica la obligación por parte de las autoridades para establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la

¹⁶ D.O.F. 11 de diciembre de 1995.

¹⁷ Artículo 3, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

seguridad pública, en los términos de dicha ley y demás ordenamientos aplicables.¹⁸

Con relación a la conducta de los miembros de las instituciones policiales, ésta se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.¹⁹

Se establece el Consejo Nacional, el cual será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá; los Gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al respecto de la ley en comento, es necesario señalar que, a virtud de una acción de inconstitucionalidad promovida, la suprema Corte de Justicia de la Nación se ha tenido que pronunciar al respecto, manifestado lo siguiente:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen

¹⁸ Artículo 4 y 5, General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁹ Artículo 6, General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.²⁰

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. *La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de*

²⁰ Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Abril de 2000; Tesis: P./J. 35/2000; Página: 557 Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 35/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.²¹

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública²²

El precepto normativo establece que, la Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene por objeto prevenir la comisión del delito, mediante el desarrollo de la política criminal del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como en los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del

²¹ Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Abril de 2000; Tesis: P./J. 39/2000 ;Página: 556 Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 39/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

²² Publicado en el D.O.F. el 6 de enero de 2005.

Presidente de la República²³. También establece las unidades administrativas con las que contará la Secretaría de Seguridad Pública: Oficina del Secretario; Subsecretaría de Política Criminal, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, Oficialía Mayor, Unidad de Transparencia, Innovación y Calidad, Coordinación General de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Asuntos Internos, Dirección General de Comunicación Social, Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, Coordinación General de Política Criminal, Coordinación General de Servicios de Asistencia Judicial y Ministerial, Coordinación General de Información Criminal Estratégica, Dirección General de Atención a Víctimas, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección General de Desarrollo Tecnológico, Dirección General de Obras Públicas y Servicios, Dirección General de Evaluación, Transparencia y Mejora Regulatoria, Dirección General de Innovación y Calidad y Órganos Administrativos Desconcentrados: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía Federal Preventiva, Prevención y Readaptación Social y Consejo de Menores.

La Secretaría planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública expedido por el Presidente. La Secretaría instalará un Consejo de Participación Ciudadana que constituirá el vínculo entre ambas como órgano de consulta, análisis y formulación de propuestas de acciones y políticas relacionadas con la seguridad pública, así como con la evaluación y el seguimiento de acciones y programas institucionales²⁴.

Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁵

El Reglamento tiene por objeto establecer la estructura, organización y funcionamiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual contará con autonomía técnica y operativa en el desarrollo de las atribuciones y funciones que le confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, el Reglamento en comento y las demás disposiciones legales aplicables.²⁶

El Secretariado Ejecutivo, para el ejercicio de las atribuciones que le competen, contará con las unidades administrativas siguientes: Secretaría

²³ Artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

²⁴ Artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

²⁵ Decreto, publicado en el D.O.F. del día 06 de mayo de 2002.

²⁶ Artículo 1 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ejecutiva, Dirección General de Planeación, Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, Dirección General de Coordinación con Instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Dirección General de la Red Nacional de Telecomunicaciones, Dirección General de Infraestructura y Equipamiento de Seguridad Pública, Dirección General de Administración y Finanzas, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Normatividad y Órgano Interno de Control.

Corresponden a los titulares de las Direcciones Generales las funciones genéricas siguientes: planear, programar y presupuestar las actividades a su cargo, así como formular, ejecutar, controlar y evaluar los programas necesarios para el ejercicio de sus funciones, acordar con el superior jerárquico la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro de su competencia, elaborar proyectos sobre la creación y reorganización de las unidades administrativas a su cargo y proponerlos al Secretario Ejecutivo, vigilando la permanente actualización de documentos técnicos y administrativos en la materia, ejercer los presupuestos autorizados a la unidad administrativa a su cargo, de acuerdo a las disposiciones normativas aplicables, así como informar periódicamente a su superior jerárquico del desarrollo de los programas bajo su responsabilidad, asesorar técnicamente, en los asuntos de su especialidad, a los servidores públicos del Secretariado Ejecutivo, del Sistema y de la Secretaría, coordinar sus actividades con las unidades administrativas del Secretariado Ejecutivo, de la Secretaría, así como con otras instancias del Sistema, cuando así lo requiera para su mejor funcionamiento, conforme a las funciones que a cada una de ellas corresponde, proporcionar la información, los datos o la cooperación técnica que les sea requerida por la Secretaría, el Secretariado Ejecutivo y otras instancias del Sistema, previo acuerdo de su superior jerárquico, expedir copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de la unidad administrativa a su cargo, así como emitir las constancias de la información que se encuentre en los medios magnéticos o electrónicos, siempre y cuando ésta no sea de índole confidencial, dirigir y supervisar los recursos humanos de su adscripción, de acuerdo a la normatividad vigente, formular los informes de actividades de la unidad administrativa a su cargo, para integrarlos a los que deba rendir el Secretariado Ejecutivo, coadyuvar con el Secretario Ejecutivo en la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos del Consejo, en el ámbito de su competencia, auxiliar al Secretario Ejecutivo en las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública, proponer al Secretario Ejecutivo políticas, lineamientos, estrategias y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país, coadyuvar con el Secretario Ejecutivo en la formulación y publicación de informes al Consejo, apoyar al Secretario Ejecutivo en la elaboración, seguimiento y evaluación de los convenios de coordinación y sus anexos técnicos que, por acuerdo del Consejo, se suscriban con los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, asistir al Secretario Ejecutivo en la suscripción de convenios, acuerdos y bases de colaboración con dependencias, organismos e instituciones públicas o privadas, cuando por razón de la materia incidan en la

esfera de su competencia y todas aquellas que le asignen otras disposiciones legales aplicables y el Secretario Ejecutivo.²⁷

Marco Normativo Internacional.

La vida internacional de hoy determina para los Estados una necesaria y útil condición de interdependencia, colaboración y cooperación. En tratándose de seguridad pública, se ha vuelto una necesidad imperante ampliar su cobertura, ya que ha dejado de ser un problema nacional, volviéndose de interés internacional ante las nuevas conductas delictivas. Lo anterior en virtud de nuevas formas de realización de ilícitos, en los que resultan afectados bienes jurídicos de diversas naciones, que involucran a diversos elementos de dichas sociedades. La moderna criminalidad no es ajena a los grandes procesos y cambios contemporáneos; la globalización de la economía ha influido en gran medida en el desarrollo del crimen organizado, al ofrecer una serie de ventajas para los grupos criminales.

En el VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se señaló la preocupación por el crecimiento desmesurado de la criminalidad organizada en el ámbito internacional debido a la gran cantidad de operaciones ilícitas que se realizan, traspasando las fronteras de los Estados cuyos sistemas de prevención del delito más “efectivos”, resultaban inocuos en la prevención de esta tipología delictiva; estos criminales, aprovechando lagunas legales, políticas criminales inadecuadas, contradicciones de los ordenamientos penales, corrupción estatal y cualquier deficiencia del sistema, actúan con mayor efectividad en su vida criminal. Cuando se hace referencia a la criminalidad organizada, necesariamente tiene que hablarse de estructuras de poder, organizadas jerárquicamente para desarrollar una actividad criminal específica. Actualmente, esta “especialidad” en el quehacer criminal ha alcanzado altos niveles de ejecución, acarreando un elevado costo social y económico para aquellas naciones que lo sufren.²⁸

Ante la necesidad de dar solución para combatir la inseguridad pública, en la que, ya no solo es problema nacional, sino que representa una problemática internacional, los Estados han tenido que unirse para enfrentar dicha inseguridad de manera conjunta.

Con apego a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, los Tratados internacionales, previa ratificación por parte del Senado, forman parte de la supremacía constitucional. De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de la dinámica internacional, ha emitido un criterio en el cual establece que dichos instrumentos se encuentran, jerárquicamente ordenados, en segundo término, en consecuencia tendrán un rango más elevado que las

²⁷ Artículo 11 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸ CRUZ de la, Ochoa Ramón. Crimen organizado, tráfico de drogas, lavado de dinero y terrorismo. Ed. De Ciencias Sociales. La Habana, Cuba. 2004. p 1.

leyes que emanen del Congreso de la Unión, tal como lo dispone dicho precepto constitucional.

México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención se apega al criterio contemporáneo más generalizado en cuanto a la utilización del término "tratado", como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en los cuales de cualquier modo se consigna un compromiso internacional.

Los instrumentos antes señalados han establecido, tanto las directrices para la formulación de leyes, como parámetros para aplicarlas. En materia de seguridad pública se han suscrito diversos Tratados y Convenios, siendo los más sobresalientes los siguientes:

1) LA ONU

El papel de la Organización de las Naciones Unidas en materia de lavado de activos se desempeña a partir de cuatro elementos básicos.

> La Convención de Viena de 1988 (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas). Establece la obligación de los Estados partes de tipificar el delito de lavado de activos como delito grave vinculado al narcotráfico, a la vez que exige cooperación internacional en materia penal, que incluye la extradición, el decomiso y la asistencia judicial recíproca.

> La Convención de Palermo de 2000 (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional). Contiene disposiciones tendientes a la penalización del lavado de activos procedentes de un amplio número de delitos anteriores, así como otras normas de prevención y control.

> La Declaración Política y el Plan de Acción adoptados por la Asamblea General en junio de 1998, que subraya la importancia de fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el combate del lavado de activos, y recomienda a los Estados que establezcan programas nacionales en la materia que incluyan la penalización del lavado de activos provenientes de delitos graves, la identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del producto del dinero, un método adecuado de prevención en el sistema financiero, el reporte de operaciones sospechosas, el intercambio efectivo de información nacional e internacional, etcétera.

> El Programa Mundial contra el Lavado de Dinero.

Funciona en el ámbito de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito. A través de este Programa, las Naciones Unidas ayudan a sus Estados Miembros a incorporar legislación contra el lavado de activos y a desarrollar y mantener mecanismos adecuados para combatir este delito.

Asimismo, la ONU ha aprobado diversos instrumentos con la finalidad de combatir las actividades terroristas, entre los que se destacan el "Convenio

Internacional para la represión de la financiación del terrorismo" y el "Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas".

El GAFI-FATF

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el lavado de activos (Financial Action Task Force) es un organismo internacional creado en 1989 por el grupo de los siete países más industrializados (G7), en su 15ª. Cumbre anual en París, a efectos de elaborar y promover medidas para combatir el lavado de activos.

Actualmente está integrado por más de treinta países y dos organismos internacionales: la Comisión Europea y el Consejo de la Cooperación del Golfo.

El GAFI ha desarrollado cuarenta recomendaciones que constituyen el estándar mundial, modelo internacionalmente aceptado como el conjunto de reglas adecuadas para la prevención y el control del lavado de activos. El organismo realiza exámenes periódicos de sus miembros con el fin de verificar el nivel de cumplimiento de las Cuarenta Recomendaciones. Tales exámenes se realizan en la forma de ejercicios anuales de autoevaluación y de evaluaciones mutuas periódicas de sus miembros.

También se evalúa a países y territorios que no integran la organización a fin de identificar a aquellos que, de acuerdo con los veinticinco criterios definidos por el organismo, se consideran "no cooperativos" en la lucha internacional contra el lavado de activos, los cuales pasan a formar parte de las comúnmente denominadas "listas negras " de paraísos financieros.

Los países miembros del GAFI pueden adoptar medidas en el plano económico y financiero que impliquen graves consecuencias para los países que son incluidos en la mencionada lista.

En el año 2001 el GAFI aprobó ocho recomendaciones especiales contra el financiamiento del terrorismo.

CICAD/OEA

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) dependiente de la Organización de Estados Americanos posee una Unidad de Control del Lavado de Activos de carácter permanente y un Grupo de Expertos integrado por delegados de los países miembros de la Organización, que se reúne en forma anual. La CICAD aprobó, en 1992, un "Reglamento Modelo Americano sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves", en sintonía con la Convención de Viena de 1988 y desarrollando sus principios.

Asimismo, implementó un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que analiza en forma anual los avances de los países del hemisferio en la lucha contra el uso indebido de drogas y en el combate al lavado de activos.

También en el ámbito de la OEA se ha aprobado una "Convención Interamericana contra el Terrorismo", que prevé medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.

La Cumbre de las Américas.

La Conferencia Ministerial de la Cumbre de las Américas emitió un comunicado relativo al lavado de dinero e instrumentos del crimen en diciembre de 1995.

El Grupo EGMONT.

Es una institución de carácter informal que reúne a las Unidades de Análisis Financiero de los distintos países. Promueve la implementación de tales unidades en aquellos países que no la tienen y el intercambio de información por vía administrativa entre las mismas.

Los Organismos Multilaterales de Crédito (FMI, BANCO MUNDIAL, BID). En la estrategia global contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo, a partir de 2002 el FMI y el BM han asumido un papel protagónico que implica la participación de ambos organismos en los procesos de evaluación y en la generación de estándares en la materia. Se ha elaborado una metodología conjunta de evaluación que comenzó a ser aplicada a partir del año 2003 y que implica la realización de evaluaciones en coordinación con GAFI y organismos regionales a su estilo.

Esto determina un drástico cambio de eje en relación a los máximos referentes políticos a nivel internacional vinculados a la lucha contra el lavado de activos que representa, a su vez, una obvia centralización y clarificación del sistema de "premios y castigos".

Asimismo, es notoria la creciente presencia del BID en este tema, mediante el financiamiento de actividades de capacitación y de fortalecimiento institucional en el hemisferio, en conjunción con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA).

IV. EL CONTROL SOCIAL

Al conjunto de recursos de que dispone una sociedad determinada, para asegurarse de la conformidad de los comportamientos de sus miembros a reglas y principios establecidos, así como a las formas organizadas con que la sociedad responde a sus transgresiones, se le denomina control social. Por lo que, cualquier elemento del sistema de organización social que garantice el orden social, será un control.²⁹

El objeto de estudio del control social es doble; por un lado está la conducta o comportamiento desviado, esto es, una conducta que es valorada

²⁹ BUSTOS Ramírez, Juan J. HORMAZÁBAL Malareée, Hernán. Lecciones de derecho penal. Volumen I. editorial Trotta. Madrid. España. 1997. p. 15.

negativamente dentro de un orden social determinado y, por el otro, la reacción o respuesta social de esa sociedad a su realización.

En sentido sociológico, desviación es toda conducta que viola reglas y expectativas sociales. Tiene connotaciones políticas (no seguir las normas), éticas (actuar en forma indeseable) y morales (suscribir valores no aceptados o inaceptables). Las personas ponen en marcha mecanismos de alarma frente a situaciones o personas que perciben como amenazadoras para la normalidad, dando a ello esa respuesta social, que a su vez, genera alarma social.³⁰

Será una estructura social determinada, la encargada de determinar las conductas objeto de control, así como, los medios para realizarlo. Por lo que, será el Estado, dentro de nuestro modelo de sociedad, el que tenga primacía de realizarlo, con la salvedad de que no constituye la única fuente de control.

En el control social se complementan dos aspectos. Por un lado, abarca las estrategias de prevención de una conducta y, por el otro, la reacción social frente a la realización de esa conducta.

Con las estrategias de prevención se trata de actuar sobre el individuo conformándolo mentalmente para que internalice las normas sociales. Se trata con ellas de actuar activamente para la construcción de la conformidad. El control social de reacción se centra en las respuestas sociales que provoca una conducta no deseada.

El control social es inherente a la seguridad ciudadana, no es incompatible con las libertades democráticas. Es el conjunto de relaciones dentro de cada comunidad que, de forma natural, puede detectar tempranamente las conductas antisociales que amenazan la seguridad de los mismos habitantes. Esta situación genera un predominio de la buena conducta, que inhibe la comisión de delitos o faltas. Las democracias occidentales desarrolladas hacen descansar su seguridad en el control social y en un concepto preventivo, que integran formas de organización ciudadana de apoyo directo a la Policía.

Ahora bien, la manera de existir de un control social, puede darse de dos formas; a saber, de manera informal o formal. La primera se ejerce a partir de instituciones como la familia, la escuela, agrupaciones y cualesquiera otra forma de convivencia, lo que significa que, depende de la naturaleza del órgano que ejerce el control, lo que le dará el sello de informal, en la inteligencia que su finalidad específica no es el ejercicio del control, se rige por un sistema normativo informal de usos, costumbres, tradiciones y con frecuencia a apelaciones de un código ético o moral.

El control formal es el que es ejercido por instancias que han sido establecidas con la finalidad de ejercer el control social, como la policía, los tribunales, el derecho penal, el procedimiento penal, el derecho penitenciario, etc. A diferencia del informal, esta forma de control se encuentra de manera

³⁰ RAMÍREZ Marín, Juan. Seguridad pública y Constitución. Ed. Porrúa. México. 2003.

escrita. El aspecto más importante del control social formal radica en que, todas las instancias se integran dentro de un sistema total dinámico en el que cada una de ellas constituye una pieza con funciones definidas, esto es, el sistema penal, cuya función específica es el ejercicio de un control social específico: el control penal.

El control penal es un sistema de control reactivo, integral y formalizado. Su grado de formalización es alto y con predominio del texto escrito, se manifiesta en todos los niveles de la dinámica penal. Desde el momento de la definición del delito hasta la ejecución penal e incluso más allá cuando cumplida la condena, el propio sistema mantiene un control sobre el que ha delinquido. Frente a la violación efectiva de la norma penal es necesario que las demás instancias que integran el sistema penal reaccionen efectivamente.³¹

Es importante apuntar que, se debe distinguir el control social penal de la criminalidad convencional, del que se ejerce sobre la criminalidad organizada. Ambas guardan muy poca relación entre sí y en cuanto a su origen, de ahí que requieran estrategias diferentes de prevención y represión.

El sentimiento de inseguridad de la población y el creciente temor ante el delito se deben en mayor medida a la criminalidad convencional (robos en casa habitación, negocios, de vehículos, asalto en las calles, violencia, etc.) y en menor grado la criminalidad organizada.

No obstante lo anterior, un control inteligente y focalizado hacia la criminalidad organizada promete alivios en el campo de la seguridad interna. Las mejoras en la situación de los jóvenes, la progresiva desecación del mercado negro en el campo de las drogas (criminalidad dirigida a la obtención de los medios para la compra de estupefacientes), o las medidas técnicas de prevención, podrían hacer superfluas las agravaciones del Derecho Penal y lograrían que el clima de una tranquila reflexión vuelva a imperar, como también lo necesita la política criminal.³²

Los instrumentos de control social tienen en común que se puede reducir esquemáticamente a una situación típica, de acuerdo con lo cual a un determinado comportamiento del individuo se hace seguir ciertas consecuencias por parte del grupo o por elementos cualificados del mismo (policía). Así surge la técnica disuasoria que consiste en ligar las consecuencias desfavorables al comportamiento desviante.³³

La fortaleza del Estado, el nivel de desarrollo de la sociedad civil y el sentido que tiene la población de la importancia de la ley y el orden, son la

³¹ Ibidem. P. 19.

³² CRUZ. OP. CIT. P. 24.

³³ CRUZ Torrero, Luis Carlos. Seguridad, sociedad y derechos humanos. Ed. Trillas. México. 1995. p. 39.

base de la seguridad en el mundo desarrollado y esto, en definitiva, es control social democrático.

El control social democrático debe hacer un distingo entre prevención normativa y prevención técnica, ésta última debería construirse con el propósito de descargar y aliviar a la primera, ya que, a ésta le corresponde imponer al delito obstáculos de orden fáctico, organizativo y económico, los que como se apunto anteriormente, descargan y, en parte sustituyen a la prevención normativa.

La defensa de los límites propios del Estado de Derecho en el campo de la lucha contra la inseguridad, se hará más fácil en la medida en que este combate se concentre en las acciones más dañinas para la sociedad. Los límites emanan del ámbito esencial, indispensable, de los derechos fundamentales, así como de los principios tradicionales, aún vigentes, de una prevención y persecución de los delitos dentro del Estado de Derecho.

CAPITULO SEGUNDO

I. APUNTES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006¹

Antes de entrar en detalle respecto del Programa en estudio, es necesario hacer un breve esbozo sobre el Plan Nacional de Desarrollo, de donde emerge en Programa que nos interesa así como el resto de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006 y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2001.

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

ARTICULO SEGUNDO.- Los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

ARTICULO TERCERO.- De acuerdo con lo previsto en la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaborarán y ejecutarán los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que correspondan, cuya temática se encuentra prevista en un anexo de dicho Plan.

ARTICULO CUARTO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los diversos grupos sociales y de los particulares, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2001.

acciones de los diversos grupos sociales y de los particulares.

ARTICULO QUINTO.- Para cumplir con los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal harán las provisiones necesarias para el financiamiento y la asignación de los recursos correspondientes, al integrar los anteproyectos de sus presupuestos de egresos.

ARTICULO SEXTO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán en forma periódica y con base en indicadores los resultados de sus acciones en relación con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y de los programas que del mismo se deriven, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a las unidades administrativas que señale el Ejecutivo Federal, con el propósito de que el propio Presidente de la República informe por escrito al Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el Presidente de la Nación, en el apartado número 7, intitulado Área de orden y respeto, establece como una de las prioridades del gobierno el garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho. La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el gobierno propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho.

En aras del postulado de ser un gobierno que se ha propuesto consolidar la democracia y eliminar todo vestigio de autoritarismo, formarán parte esencial del quehacer político y de las acciones que se realicen, la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos; la tolerancia; la libertad de expresión; la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental y la rendición de cuentas. En relación con lo anterior se apunta que la democracia, para tener vigencia, requiere una actitud y una conducta consecuentes de parte de las autoridades públicas, de los actores políticos y de la población en general, que refleje los valores democráticos, que manifieste compromiso con el interés público y que externar un sentido de corresponsabilidad.

Existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos, ya que, resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. Por lo que, el esfuerzo del Ejecutivo federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.

Lo anterior con el fin de alcanzar un país soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país. Una nación en que impere la ley, con gobernabilidad, en la que prevalezca el Estado de derecho y exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. De la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

Aunado a lo anterior, es necesario que el ejercicio del poder público sea reflejo del procesamiento institucional de conflictos, la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos, la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos, el pleno ejercicio de las libertades políticas, la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad, el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos, un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Para garantizar dichas expectativas ciudadanas, la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

En este contexto, se construirá una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, lucha permanente y vigorosamente contra la impunidad, la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción y, en donde se consolide, cada día, la estructura política del pacto federal, la democracia y la vida republicana, con la participación creciente de la población en las definiciones y tareas nacionales.

La falta de diseño, ingeniería institucional e instrumentación de las políticas públicas gubernamentales en sus diferentes niveles, las cuales, entre otras deficiencias carecen de una perspectiva integral, reflejan una insuficiente coordinación y, la falta de congruencia interinstitucional conduce, en muchas

ocasiones, a la duplicidad de funciones con el consecuente derroche de recursos y la reducida eficacia y eficiencia en los resultados.

Existe la necesidad fundamental de que, el Estado mexicano cuente con información para garantizar la seguridad nacional. El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, lo que provocó un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, el descrédito de las instituciones competentes y un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de tan ingente asignatura.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

En consecuencia, el Estado requiere reformarse, entre otras vías, mediante una revisión integral de la Constitución, dirigida a lograr el correcto funcionamiento de sus instituciones y adaptarlas a las circunstancias actuales.

Es necesario revalorar el papel de los ciudadanos en el desarrollo integral del país, pues aún existen obstáculos para el florecimiento de una cultura cívica participativa y responsable. Esto ha impedido que las personas desarrollen plenamente las destrezas y habilidades requeridas para trabajar productivamente con otros en la promoción de intereses y en la solución de problemas comunes, así como para promover causas sociales o políticas.

El nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en las formas de ejercer el poder público, así como en la operación de la administración pública federal. Las instituciones se deben apuntalar y fortalecer, a fin de garantizar los intereses vitales del Estado mexicano, tales como la seguridad pública. Se debe lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz del Ejecutivo federal.

En el documento en comento, se establece que, hoy día las relaciones internacionales están cada vez más fundamentadas en los ideales de cooperación y en fórmulas de interdependencia que propicia la globalización. Por ello, aunque siempre alerta a las presiones internacionales, actualmente el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional. La soberanía nacional se sustenta en la fortaleza de los esfuerzos para el desarrollo nacional y en la vigencia de la democracia. No obstante hay riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental. En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales. El escenario internacional actual y previsible en el futuro mediato está marcado por la distensión, la cooperación y la interdependencia de los pueblos.

En el norte de nuestro país compartimos una frontera considerada como una de las más dinámicas y complejas entre países vecinos en el mundo debido a la profusa red de relaciones económicas, sociales, familiares y culturales establecidas a ambos lados de la línea divisoria y que además representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos. También en la frontera sur se registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que son necesarios controlar. Ante este nuevo horizonte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras. Nuestro país enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar; a saber:

- El tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales.
- El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo la globalidad, buscan evadir las leyes de los estados nacionales.

El Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006, como documento programático, establece objetivos rectores y estrategias, como medio para lograrlos, entre los que destacan, en relación a la seguridad pública, lo siguiente:

Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de enervantes y del aseguramiento de psicotrópicos.

Estrategias

-Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.

-Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, e incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles.

-Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.

-Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto.

-Ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.

-Fortalecimiento o establecimiento de mecanismos de diálogo, concertación política y cooperación, así como de planes y programas bilaterales y multilaterales que permitan enfrentar desafíos de orden internacional, sobre todo en el diseño de una estrategia para enfrentar la delincuencia organizada.

En relación con la seguridad nacional se apunta que, tanto el concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares (medios de producción como lo reseñamos en el apartado introductorio) y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.

La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado, como congruentemente lo sintetizamos en nuestra introducción; es decir, una cortina de humo distrajo lo toral en la función trascendente de brindar seguridad; el Estado dejó crecer “hechos aislados” como los asaltos y homicidios verbi gracia, de ciudadanos comunes, tanto que esas conductas punibles ya rebasaron las capacidades gubernamentales y afectan seriamente la seguridad nacional.

La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático. El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad

nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo federal. Ello, siempre en el marco de globalización de las funciones de seguridad, involucrando en todo momento a tantas y cuantas instancias gubernamentales confluyan en las tareas, y a los demás órdenes de gobierno.

Estrategias:

Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos delitos. Diversos factores han contribuido a este estado de cosas; una gran corrupción, corporaciones penetradas por la delincuencia, inobservancia de la ley, leyes obsoletas, falta de equidad en la administración de la justicia, evasión de la justicia e impunidad, un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de sus componentes, de un rezago legal para sancionar de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes, de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y

estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias

-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, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

-Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico, la puesta en marcha del servicio civil de carrera, la capacitación y profesionalización de los elementos policiales, la mejora de los salarios y las prestaciones, el combate a fondo de la corrupción y la impunidad, la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura, la incorporación de tecnología de punta, el desarrollo de sistemas de información de calidad, la renovación de los sistemas operativos, el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados, el impulso a la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

-Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

-Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en el que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de

conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

El documento programático hace señalamientos específicos sobre el tema de Procuración de justicia, y señala que, desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas; una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita, un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006

Mediante Decreto del ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial (Primera Sección) del día 14 de enero de 2003 fue aprobado el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. dicho documento reafirma que, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos. Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece entre sus objetivos rectores el salvaguardar la seguridad pública, proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, con apego estricto al marco jurídico y el respeto a los derechos humanos. Que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública llevar a cabo las funciones para cumplir con sus atribuciones contenidas tanto en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, todo ello, en beneficio de la sociedad. Como resultado de la consulta ciudadana y recogiendo las aportaciones que en su momento formularon los diversos sectores de la sociedad, la Secretaría de Seguridad Pública elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, que contiene los objetivos, la misión, la visión, las estrategias y las líneas de acción, que orientarán el quehacer en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

Como instrumento normativo y de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. Este Programa sectorial se basa en las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el "Área de Orden y Respeto"; que es la base fundamental para establecer y desarrollar una política integral en materia de seguridad pública.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, contiene los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental, que perfilan el nuevo modelo del sistema de seguridad pública

nacional. Parte de un análisis sobre los factores que interactúan en la seguridad pública; del estudio de sus causas y efectos, de los retos que enfrentan las corporaciones policiales, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la necesidad de modernizar su equipamiento e infraestructura inmobiliaria, de comunicaciones y tecnológica.

Establece la visión y misión de la Secretaría de Seguridad Pública, así como los objetivos, líneas estratégicas y de acción para prevenir la comisión de conductas ilícitas y combatir a la delincuencia. La política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia, tiene como objetivos fundamentales:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Las crisis económicas de finales del siglo XX, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros que sin lugar a dudas, alentaron la generación de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia. El análisis de las causas que propiciaron el comportamiento delictivo permite establecer mecanismos de prevención para desactivar posibles escenarios y causas propiciatorias de conductas delictivas por lo que es importante promover una política criminal integral, fomentar la participación ciudadana y el respeto a los ordenamientos jurídicos, así como fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno.

- Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública.

Los sistemas tradicionales y obsoletos de las instituciones de seguridad pública, no han brindado resultados positivos para disminuir los índices delictivos, por lo que se requiere impulsar las transformaciones que posibiliten el desarrollo homogéneo² de la policía y promover la participación de la sociedad, para dar respuesta a los reclamos sociales de orden, respeto y paz social.

Se pretende provocar los cambios estructurales necesarios para generar un nuevo paradigma en materia de seguridad pública³ que transforme cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y

² Por homogeneización o estandarización se entiende el conjunto de acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, análisis y desactivación de escenarios predelictivos, manejo e integración de información e investigación preventiva y conocimientos de las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios. El desarrollo profesional debe basarse en técnicas modernas y la formación de valores cívicos, conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, vocación de servicio y de comportamiento ético.

³ Los cambios en el subsistema de prevención para que logren los resultados esperados, deben caminar de la mano con la renovación de los subsistemas de readaptación social, procuración e impartición de justicia, aunado a una reforma de fondo de los ordenamientos jurídicos que sirva de soporte institucional al sistema visto de manera integral.

profesionalización policial, el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos, los mecanismos de control; evaluación, medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad de de la función de seguridad pública.

- Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales.

La corrupción ha permeado todos los estratos y sectores de la sociedad, constituyéndose en un elemento negativo de la cultura de nuestro país (diríamos una anticultura), las diversas corporaciones policíacas han sido infiltradas, en mayor o menor medida, por la delincuencia corrompiéndose ante la falta de estímulos y reconocimientos a su labor, generando un alto grado de impunidad. Es imperativo dignificar y enaltecer la función policial, erradicando la corrupción. Avanzar en la prevención de prácticas corruptas y mejorar la imagen institucional, con el diseño de políticas, instrumentos y mecanismos para atender las quejas y denuncias ciudadanas; establecer un sistema de inspección y supervisión, promoviendo el servicio civil de carrera policial, un control riguroso en el reclutamiento, selección, contratación, la estabilidad laboral y la evaluación del desempeño, inculcando una mística de servicio, honestidad, disciplina y eficiencia.

- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.

La prevención del fenómeno delictivo por su naturaleza social y causas estructurales, no es una tarea exclusiva del Gobierno sino que precisa de la participación de las instituciones públicas, privadas y de manera destacada de la ciudadanía, mejorando y cuidando que no se deterioren las condiciones del entorno social, denunciando los ilícitos, exigiendo la aplicación de la Ley y evaluando el trabajo policial como objetivo para restaurar la credibilidad y confianza en las Instituciones de seguridad pública.

Mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación, organización y colaboración social, se debe impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos. Se debe fomentar la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y la corrupción y una actitud de colaboración, vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiales.

- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Persisten aún dificultades en la coordinación entre las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, particularmente entre los niveles estatal y municipal, a virtud de que existen diferencias de formación, capacitación, equipamiento y esquemas operativos que obstaculizan su desempeño, por lo que se deben consolidar las bases jurídicas y mecanismos de coordinación que permitan hacer frente común a la delincuencia. Se debe promover la celebración de convenios o acuerdos con dichas instancias, a fin

de estandarizar los aspectos básicos de operación de las corporaciones policiales, tales como capacitación, adiestramiento, desarrollo profesional, tácticas y estrategias de operación, la renovación de los sistemas operativos, equipamiento, la coordinación de acciones, cobertura nacional del sistema de comunicaciones e implementación de operativos conjuntos.

La Secretaría de Seguridad Pública ha llevado a la práctica una serie de acciones basadas en los objetivos y estrategias que aquí se plantean y lo ha hecho del conocimiento de la ciudadanía. Asimismo, verifica su viabilidad y funcionalidad tal y como se podrá observar en los resultados obtenidos en el año 2001.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, establece las bases, criterios, políticas, indicadores de medición y evaluación, así como mecanismos de coordinación de los servicios de seguridad pública, encaminados a consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública elaboró el programa sectorial en materia de seguridad pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y con fundamento en los artículos 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 16, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 32 y 37 de la Ley de Planeación, 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En él se plasman las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para la prevención de conductas delictivas, el mantenimiento del orden público y la preservación de los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, contribuyendo al bienestar social.

Para contribuir al desarrollo sustentable del país, la seguridad pública se constituye como un elemento esencial de soporte institucional contra el deterioro del medio ambiente social, a través de la prevención de conductas delictivas y expresiones antisociales⁴. La preservación del medio ambiente social es prioridad para hacer viable el desarrollo sustentable y moderno de México, por ello, el Programa, sintetiza las demandas y propuestas ciudadanas para el cuidado de los espacios de convivencia social y de expresión comunitaria, previniendo que el orden y la paz sociales no se alteren por la presencia de agentes delictivos o por el agravamiento de los factores que propician conductas contrarias a la Ley.

Dada la complejidad y el carácter multifactorial de la prevención del delito, se requiere de una estrategia integral de Estado, con políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales, con la participación de la sociedad para incidir de manera efectiva en el desarrollo sustentable del país. En la preservación del medio ambiente natural, el Programa propone la coordinación con otras instancias federales, estatales y municipales, en aquellas acciones

⁴ Las conductas antisociales no necesariamente constituyen delitos, pero sí pueden configurar escenarios predelictivos que forman parte del trabajo preventivo de las policías.

tendientes a prevenir y frenar los delitos que se cometen en agravio de la ecología, y del patrimonio nacional⁵.

El Programa se sustenta en los criterios básicos de la acción gubernamental plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; a saber, federalismo, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Federalismo, Coordinación y Cooperación Interinstitucional. Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la actual administración asume la corresponsabilidad de estrechar la colaboración con los gobiernos estatales y municipales, anteponiendo siempre el pleno y absoluto respeto a su soberanía en la toma de decisiones, a su autonomía y ámbitos de competencia, para avanzar hacia un auténtico federalismo y al mismo tiempo consolidar un sistema de cooperación y coordinación interinstitucional efectivo en la prevención de los delitos. En el contexto de transición democrática que hoy vive México y a efecto de reafirmar el federalismo, el Programa contiene como una de sus estrategias operativas, apoyar a las localidades con servicios de seguridad pública, de acuerdo a sus necesidades y a los recursos escasos con que cuenta la Secretaría, para responder de manera más certera y con la calidad que demandan los mexicanos. A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fortalece la coordinación entre los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, para orientar la distribución de los fondos públicos autorizados y reforzar sus esquemas de seguridad pública, de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

La participación comunitaria es una de las principales estrategias de acción del nuevo gobierno para hacer frente a la delincuencia, a fin de lograr un trabajo incluyente y plural en el que se tomen en cuenta de manera real y articulada las necesidades y prioridades de los distintos grupos sociales que conforman el país. Con una participación incluyente, activa, comprometida y responsable, se podrán tener efectos positivos en las acciones del gobierno para lograr resultados exitosos, máxime si tomamos en cuenta que el crecimiento de las ciudades ha incorporado una mayor complejidad a la estructura social caracterizada por conformar patrones de dinamismo, masificación, diversificación, dispersión de intereses, pluralidad, anonimato y decadencia de los principios de solidaridad; aspectos que favorecen la comisión de conductas delictivas y un bajo nivel de cohesión social.

Sin duda que la tarea de prevención del delito, es de vital importancia para la articulación de acciones interinstitucionales, con la activa colaboración y participación de una sociedad organizada e incluyente. La participación social

⁵ Es prioritario reformar los ordenamientos jurídicos en materia de ecología y cuidado del medio ambiente, a fin de preservar las áreas que conforman el patrimonio de la humanidad y configurar los delitos que causan un daño social, en cuanto deterioran o inutilizan de manera irreversible los bienes sociales que le dan sustentabilidad al modo de vida de una comunidad, pueblo o Nación.

en la promoción de valores cívicos de respeto a los ordenamientos jurídicos, administrativos y el fomento de la cultura de la denuncia, hace viable y más efectiva la política del Estado en materia de prevención del delito, para lograr mejores condiciones de armonía y convivencia social. El Programa promueve mecanismos de comunicación y coordinación con la sociedad civil, así mismo prevé celebrar convenios con instituciones educativas, asociaciones comerciales, empresariales, laborales y organizaciones sociales, entre otros, para definir acciones en la prevención de delitos y faltas administrativas. En otras palabras se pondera, diremos, la reeducación del conglomerado social en el ámbito de la prevención y, concomitantemente en el de la denuncia. Asimismo, plantea evaluar los programas de trabajo y el desempeño de las instituciones de seguridad pública.

La experiencia del programa “Ojo Ciudadano” puesto en marcha en Tijuana a principios del año 2001, se extiende por todo el país, a efecto de fomentar una participación social madura, crítica y propositiva para combatir algunas de las causas generadoras de conductas delictivas, desde el seno familiar e impulsa la cultura de la denuncia como instrumento activo de la sociedad podrá evaluar de manera integral el sistema de prevención, procuración y administración de justicia.

Transparencia. Es compromiso del gobierno federal y una responsabilidad ética de la Secretaría de Seguridad Pública, manejar con absoluta transparencia el manejo de sus recursos y el despacho de los asuntos de su competencia. El manejo transparente de los recursos debe corresponderse con un esquema racional, que permita optimizar los resultados y eficientar el servicio en un marco de economía de los mismos. Los procesos administrativos y operativos se realizan en estricto apego a la normatividad vigente, a fin de lograr resultados claros y confiables. Una administración transparente es aquella que logra la congruencia de las instituciones en todos sus actos, haciendo del principio de legalidad el basamento que sustente confianza y certidumbre entre la sociedad. Las acciones del Programa están abiertas al escrutinio público. Esta es una constante de la Secretaría de Seguridad Pública.

Rendición de Cuentas. El Programa Nacional de Seguridad Pública, es un esfuerzo integral, que pretende reemplazar los viejos sistemas gubernamentales, por un nuevo modelo de administración y funcionamiento de la institución (reingeniería institucional), informando con mayor transparencia, amplitud y puntualidad. Como expresión del nuevo gobierno federal, en la rendición de cuentas, se definen las prioridades, objetivos, líneas estratégicas, líneas de acción y metas, para contar con indicadores que midan su cumplimiento y que permitan adoptar acciones correctivas para adecuar y orientar los procesos del Programa. Con ello, se pretende fortalecer las acciones conjuntas de sociedad y gobierno, en una responsabilidad compartida en las tareas de seguridad pública. La inclusión de mecanismos para evaluar resultados, con base en indicadores de desempeño claramente cuantificables, compromete a las unidades administrativas y operativas a responder de manera flexible y dinámica a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública. Los productos de las acciones emprendidas por la Secretaría de

Seguridad Pública, serán ampliamente difundidos para generar confianza entre la ciudadanía y fortalecer la denuncia ciudadana. La rendición de cuentas permitirá avanzar en la mejora continua, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazos, para ofrecer seguridad pública de calidad, acorde con la demanda del medio social cambiante que requiere de instituciones que contribuyan a restituir la confianza de los mexicanos en sus instituciones públicas.

II. ACOTACIONES RESPECTO DE LA “REFORMA ESTRUCTURAL” PRESENTADA POR EL EJECUTIVO EN MATERIA DE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El 29 de marzo de 2004, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, presentó ante el Senado de la República una Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de nuestra Constitución Política. Resulta de vital importancia redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las autoridades en las materias antes enunciadas, a efecto de dar respuesta pronta a los reclamos sociales de lograr un sistema de justicia penal federal eficaz y eficiente.

En base a lo anterior, el Ejecutivo Federal recalcó tener la firme convicción de que sólo mediante una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos y, que cumpla las finalidades esenciales del Estado relativas al fortalecimiento del orden público con fundamento en la legalidad, se podrá revertir la sensación social de impunidad, como quedó de manifiesto en diversos instrumentos programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se comprometió a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad, ya que de esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la colectividad y para que puedan avanzar en la consecución de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general.

En la iniciativa en comento el Presidente de la República enfatizó “que la percepción de ineficacia en los sistemas aludidos no es exclusiva del ámbito nacional, sino también de la comunidad internacional de la que México, hoy más que nunca es parte activa. Todos conocemos los pronunciamientos de las diferentes Oficinas de la Organización de las Naciones Unidas, emitidos en diversos diagnósticos sobre el estado que guarda la justicia penal en nuestro país. De entre las observaciones hechas a México por tal organismo destaca la que se refiere a la ausencia de un modelo acusatorio en el que imperen los principios de contradicción, oralidad, inmediates, concentración, publicidad y economía procesal, la existencia del sistema tutelar de sanción a los menores infractores, la ineficacia e ineficiencia del sistema de ejecución de sanciones, la falta de profesionalización de los defensores penales y la ausencia de plena autonomía del Ministerio Público de la Federación.” Ya que, no sería posible atender cabalmente los reclamos sociales sin un marco jurídico de actuación que responda a la realidad nacional vigente. Por lo que, consideró impostergable programar como una de las prioridades nacionales la

modificación integral del sistema de justicia penal federal, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública.

En este contexto, sometió a la consideración de la Cámara de Senadores la Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que de aprobarse, daría sustento a la Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Mexicano, la cual se complementaría con diversas iniciativas de modificaciones a leyes federales, como una alternativa de solución a los conflictos existentes en la materia mencionada.

Dicha Reforma Estructural se sustenta en tres ejes fundamentales; en la especie, 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 la ejecución de penas y, por último, la profesionalización de la defensa penal. Lo anterior implica un cambio de modelo en los sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que sea acorde con la consecución del Estado de Derecho que responda a las exigencias del régimen democrático, siempre con la tendencia de unificar los esfuerzos para un fin común.

En dicha iniciativa quedó de manifiesto la necesidad de que, la reforma estructural necesariamente debe llevarse a cabo, observando los compromisos internacionales asumidos por México, a través de la suscripción de diversos instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

“DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

Artículo Único: se reforman los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo, y se adicionan los párrafos noveno y duodécimo, se recorren en su orden los ulteriores párrafos en el artículo 16; se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 y se recorre en su orden el último párrafo; se reforman el párrafo tercero y se adicionan un cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos, y se recorren en su orden los dos últimos párrafos del artículo 18; se reforman el primero, segundo y tercer párrafos del artículo 19; se reforman el proemio, el Apartado A y las fracciones I, II, IV y V en el apartado B del artículo 20; se reforman los párrafos primero y sexto, se adicionan los párrafos segundo y tercero, y se recorren en su orden los ulteriores al artículo 21; se reforman el segundo párrafo del artículo 22; se reforman el artículo 29; se adiciona con un párrafo la fracción XXI y se reforman la fracción XXIII, ambos, del artículo 73; se reforman la fracción II del artículo 76; se

reforma la fracción V del artículo 78; se reforma la fracción VI del artículo 82; se reforma la fracción IX del artículo 89; se reforma el segundo párrafo del artículo 93; se reforma el primer párrafo de la fracción VI del artículo 95; se reforma el apartado A y se adiciona un apartado C al artículo 102; se adicionan los incisos l), m) y n) a la fracción I, se reforman las fracciones II, inciso c) y III, primer párrafo, del artículo 105; se reforman el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer párrafo de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; se reforman el primer párrafo del artículo 110; y el primer párrafo del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se reforman el segundo y tercer párrafos del artículo 119; y se reforma el Apartado D del artículo 122, todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., para quedar como sigue: ...”

En la iniciativa se reconoce que, existen ciertos delitos cuya complejidad implica extremar los mecanismos de combate a su incidencia; es decir, la delincuencia organizada, la cual día con día cuenta con más y mejores recursos, de tal suerte que se ha convertido en un problema de seguridad nacional, a virtud que debilita y corrompe a las instituciones y, por el tipo de delitos cometidos, causa estragos de gran envergadura, como los que son consecuencia del narcotráfico que cotidianamente flagelan la salud pública, pero sobre todo a la niñez y adolescencia, por lo que es responsabilidad de las autoridades el generar mecanismos capaces de cerrar el paso a la delincuencia organizada, ya que de otra forma, al favorecer el garantismo, se podría colapsar el sistema de procuración e impartición de justicia en la atención de este género de ilícitos penales, debido a la volatilidad y estrategias de defensa de las organizaciones delictivas y, en consecuencia la seguridad estatal seguirá vulnerada. En estos casos, el Estado debe hacer valer la supremacía de la seguridad nacional.

En México el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de mil novecientos noventa y tres con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo que el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia, podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. A raíz de la reforma constitucional, el primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, entraron en vigor las reformas que se hicieron al Código Penal Federal y a los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y del Distrito Federal, en los que también se hace mención de la delincuencia organizada.

El Código Federal de Procedimientos Penales, por su parte, hace referencia a la delincuencia organizada en el artículo 194 bis, únicamente para efectos de duplicar el plazo de retención de cuarenta y ocho horas en los casos de delitos flagrantes o en los casos urgentes. Finalmente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada regula también diversos aspectos de éste ámbito.

Por ello, resulta necesario que se adicione el artículo 16 constitucional a efecto de que se eleve al nivel de la Ley Fundamental la previsión de este tipo de delincuencia, pero sólo con la finalidad de evitar interpretaciones equívocas sobre el suficiente sustento de la ley secundaria y ésta se encargue de prever los casos en que se consideren de esta naturaleza los delitos, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución. Cabe precisar, que se busca reservar el instrumento jurídico contra la delincuencia organizada para el fuero federal, como hasta ahora ha venido sucediendo, en razón de mantener en su mínima expresión el sistema penal y procesal especial que le aplica.

Asimismo, con el propósito de hacer congruente esta reforma constitucional en relación con el artículo 21, se propone la modificación de la fracción XXIII del artículo 73, ambos del ordenamiento Constitucional, a fin de que el Congreso de la Unión cuente con las herramientas que le permitan establecer, de forma específica, atribuciones en materia de seguridad pública no solo a la Federación, sino también a las entidades federativas y municipios, sin perjuicio de la facultad de las autoridades locales a legislar otras complementarias. Lo anterior, a efecto de consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que conlleva una precisa y estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, de manera que no exista duplicidad de atribuciones o peor aun, funciones contradictorias que generen conflictos competenciales injustificados y que demeritan los niveles de cooperación y apoyo recíproco para combatir eficiente y eficazmente al enemigo común, la delincuencia.

Aunado a lo anterior, esta propuesta de reforma permitiría tener parámetros claros de los tramos de control asignados a cada orden de gobierno en un mismo territorio, situación que repercutiría no solo en el beneficio operativo sino incluso en la asignación de fondos federales para combatir la inseguridad pública. Esta atribución debe interpretarse a la luz del contenido que se propone en una iniciativa por separado de la nueva Ley General en Materia de Seguridad Pública, reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución, que será donde el Congreso Federal indique las atribuciones que se distribuyen entre los integrantes del Sistema Nacional, para realmente constituir un solo cuerpo avocado a la seguridad pública de los mexicanos.

En otro orden de ideas, es oportuno referirnos a la figura del agente del Ministerio Público, el cual actualmente está organizado en la Procuraduría General de la República y en las Procuradurías Generales de Justicia de las diferentes entidades federativas. Al respecto, es oportuno señalar que uno de los postulados más importantes para el funcionamiento del sistema acusatorio es la existencia de instituciones autónomas encargadas de la investigación y persecución de los delitos, que respondan al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político que trastorquen la técnica tarea de procurar justicia. En este sentido es claro que se ha avanzado en el ámbito federal, ya que a raíz de la reforma constitucional de 1994, la cual erigió a la Procuraduría General de la República en una Institución ubicada en el ámbito del Ejecutivo Federal, con autonomía técnica en el ejercicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Ministerio

Público de la Federación, se ha avanzado en la separación de la política con los asuntos penales.

En esta pauta, se considera oportuno concluir el camino andado en la búsqueda de la autonomía del Ministerio Público, al amparo de la figura de los organismos constitucionales autónomos. Como es sabido un organismo constitucional autónomo es aquel establecido en la Constitución, que no está ubicado o supeditado a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado. Son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

Son organismos de equilibrio constitucional o político, y sus criterios de actuación, no pasan de los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

La propuesta impacta al artículo 115 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, situación que haría inconsistente la existencia de una policía ministerial dependiente de un organismo constitucional autónomo que, en su caso, estaría bajo el mando del Presidente de la República.

Por lo anterior, la propuesta de reforma al artículo 21 contempla la previsión de la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía independientemente de la adscripción orgánica que la ley le otorgue a dicha corporación.

No obstante lo anterior, se reconoce que los cuerpos policíacos deben regirse por criterios objetivos y de alta profesionalización, razón por la cual la propuesta de reforma también contempla la autonomía técnica y operativa de la Policía.

En otro orden ideas, se enfatiza sobre la necesidad de llevar a cabo tareas de coordinación eficaz y eficiente entre las autoridades encargadas de la seguridad pública, en la inteligencia de que los grandes problemas que enfrentan las autoridades en esta materia es la falta de profesionalización y uniformidad en el sistema de seguridad pública, situación que ha provocado la dispersión de criterios en la selección de los integrantes de los cuerpos policíacos.

Lo anterior, se traduce en la falta de resultados homogéneos en los tres órdenes de gobierno, por las sensibles diferencias en las características y capacidades de los responsables de la seguridad pública de una región a otra.

A efecto de lograr un sistema de seguridad pública profesional y uniforme, el Ejecutivo Federal propone reformar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, con la finalidad de señalar que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley general señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública profesional y uniforme en todo el país para cumplir con eficacia sus respectivas atribuciones en esa materia.

Otra herramienta o mecanismo que se propone adicionar al artículo 21, párrafo primero, de la Ley Fundamental para coadyuvar al mejoramiento del sistema de seguridad pública, es la previsión de la prestación de un servicio o trabajo en favor de la comunidad, como una sanción más al imputado por la violación a los reglamentos gubernativos y de policía.

III. POLITICA CRIMINAL ALTERNATIVA

Ante el incremento de la inseguridad, la dogmática jurídico penal, pretende dotar de fundamento al modelo penal de la seguridad ciudadana. Específicas propuestas de la doctrina concretan los rasgos que debiera poseer ese derecho penal cuyo objetivo primordial habría de residir en satisfacer las demandas sociales de seguridad ciudadana.

Existen tres propuestas que se superponen en buena medida, pero cuyas peculiaridades merecen ser salvaguardadas para obtener así una visión más completa y matizada del fenómeno.

Dicha política criminal alternativa, sólo es susceptible de una cabal comprensión si se asume la tesis de que hemos entrado en una dinámica que tiende a superar el hasta hace poco indiscutido modelo penal garantista y a sustituirlo por otro al que hemos denominado el modelo penal de la seguridad ciudadana. En ese movimiento otros modelos penales disponibles, como el resocializador o el de la justicia reparadora, han dejado de ser consideradas alternativas dignas de consideración⁶.

El derecho penal del enemigo⁷

La autonomía conceptual que la distinción entre ciudadano e individuo ha otorgado a ciertos delincuentes, considerados enemigos sociales, y a las actividades ilícitas que llevan a cabo, se traslada de forma inmediata a una determinada estructura jurídico-penal. La idea motriz de todas las modificaciones que se proponen o se avalan para ese derecho penal de enemigo gira en torno a la idea de la peligrosidad de tales delincuentes, y a su

⁶ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: Un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2005, núm. 07-01, p. 01:1-01:37. <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-01.pdf> ISSN 1695-0194 [RECPC 07-01 (2005), 4 enero

⁷ JAKOBS, Günther. "Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo", en Jakobs-Cancio. "Derecho penal del enemigo". Thomson Cívitas. (2003).

consiguiente corolario de que no hace falta esperar para intervenir penalmente a la producción de un daño o al surgimiento de un peligro identificable.

Si la ciencia penal toma a su cargo esa tarea tendrá ocasión de establecer ciertos límites a ese nuevo derecho penal, límites que debieran prevenir frente a una renuncia generalizada por su parte a los principios del derecho penal garantista.

Hay dos motivos coyunturales o de oportunidad que refuerzan la tesis precedente: El primero constata la presión de la sociedad y de diversos subsistemas del sistema social, singularmente el económico y el político, para que el sistema penal resulte eficaz y efectivo, además de eficiente, en la lucha contra esa delincuencia, así como sus indisimuladas advertencias de que si la ciencia jurídico-penal no lo adapta a tales exigencias, el derecho penal que conocemos y las estructuras conceptuales que le conforman están condenados a la irrelevancia. El segundo llama la atención sobre el hecho de que únicamente si se atienden tales demandas se logrará impedir la contaminación del derecho penal de los ciudadanos con los contenidos del derecho penal del enemigo, algo que ya se ha producido en ciertos ámbitos, como es el caso de la cada vez más extendida punición de numerosos actos preparatorios. Por lo demás, si la ciencia penal toma a su cargo esa tarea, tendrá ocasión de establecer ciertos límites a ese nuevo derecho penal que debieran prevenir frente a una renuncia generalizada por su parte a los principios del derecho penal garantista.

El derecho penal de la tercera velocidad⁸

Lo que Silva Sánchez ha denominado el derecho penal de la tercera velocidad constituye una propuesta político-criminal, la cual reside en la intervención penal en ciertos ámbitos sociales, se produce dentro de un discurso sobre el derecho penal de la sociedad del riesgo que acaba de proponer para las nuevas formas de delincuencia ligadas a la sociedad tecnológica y a la criminalidad de los poderosos.

En este nuevo derecho penal se integrarían, la delincuencia patrimonial profesional, la delincuencia sexual violenta o reiterada, la criminalidad organizada, el narcotráfico, la criminalidad de Estado y el terrorismo.

De igual forma, el derecho penal de la tercera velocidad introduce como motivos determinantes de su existencia, por un lado, la conveniencia de reaccionar enérgicamente frente a conductas especialmente graves por suponer una negación frontal de los principios políticos o socioeconómicos básicos de nuestro modelo de convivencia, y por otro y en estrecha relación, la necesidad de asegurar la efectividad de la reacción punitiva a esas conductas superando las dificultades adicionales de persecución y prueba que presentan. Es, por tanto, la sobresaliente lesividad de estos comportamientos la que explica que la sociedad en estos casos esté dispuesta a renunciar a ciertas cotas de libertad a cambio de reforzar la seguridad.

⁸ SILVA Sánchez, Jesús. "La expansión del derecho penal. 2ª edición". Cívitas. (2001).

Cabe destacar en Silva Sánchez una reiterada preocupación por los abusos a que pudiera dar lugar el uso normalizado del derecho penal de la tercera velocidad. Tal inquietud le lleva en primer lugar a insistir en su carácter excepcional, tanto por lo que respecta a los sectores sociales abarcados, como en lo concerniente a su periodo de vigencia. En segundo lugar, estima necesario imponer límites a sus contenidos, que habrían de inspirarse singularmente en el principio de proporcionalidad, sin olvidar la comprobación de su necesidad, eficacia y respeto del principio de subsidiariedad.

La reconstrucción del derecho de la peligrosidad

La primacía otorgada en el discurso de la seguridad ciudadana a la peligrosidad del delincuente, así como la relevancia obtenida por ideas como la gestión administrativa de los riesgos o la distribución de riesgos entre sociedad e individuo, fue perdiendo paulatinamente peso en los ordenamientos jurídicos modernos.

Este nuevo derecho de la peligrosidad presenta unos perfiles que le diferencian en aspectos importantes del que había quedado arrinconado no hace mucho. Ante todo, la característica relevante de los individuos objeto de su atención no es la presencia en ellos de ciertas carencias personales o sociales, sino simplemente su cualidad de generadores de inseguridad ciudadana. Ello le hace centrarse en dos grandes grupos de delincuentes, por un lado, aquellos que llevan a cabo una delincuencia que se siente como especialmente grave, singularmente la delincuencia violenta y la sexual; por otro lado, los delincuentes reincidentes y habituales, entre los que ocupan un lugar preferente los autores de la criminalidad leve patrimonial.⁹

IV. INDICADORES DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO.

Para entender cualquier fenómeno en su exacta dimensión, se requiere de cifras y estadísticas que permitan conocer sus características y plantear cualquier política relativa para su atención y evaluar resultados.

La problemática que vive México en materia de seguridad pública, proviene en gran medida, precisamente de la falta de conocimientos precisos del fenómeno al que nos estamos enfrentando.

En tanto no se conoce la naturaleza propia de la criminalidad, sus formas de actuar, su verdadera incidencia en el contexto social específico en el que se presenta, ni mucho menos su distribución geográfica, no es posible, ni aún deseándolo, establecer estrategias para enfrentarla, que produzcan efectivamente resultados satisfactorios¹⁰.

⁹ SILVA Sánchez, Jesús. "El retorno de la inocuización: El caso de las reacciones jurídico penales frente a los delincuentes sexuales violentos en derecho comparado". 2002. 156, 159;

¹⁰ GONZÁLEZ Ruíz, Samuel y otros. Seguridad pública en México. UNAM. Serie Justicia. México. 1994. p. 111.

Una gran cantidad de delitos no se denuncian por varias razones, pero la principal se debe a que, al maltrato y riesgo sufrido durante el hecho delictivo, todavía hay que pasar por el calvario en las burocráticas y carentes de lo elemental (recursos humanos y materiales), agencias del Ministerio Público. De ahí que lo que muestran las estadísticas delictivas sea limitado, pues se basa en denuncias, averiguaciones previas, remisiones y la atención de casos por los jueces cívicos, entre otros criterios. Diversos estudios muestran que los delitos pueden ser el triple o más de los que se denuncian. Cuando se reducen los índices delictivos y esto no va acompañado de mecanismos que involucren a la ciudadanía, la percepción del conglomerado social sigue siendo negativa, en la que subyace la desconfianza en las instituciones y la dificultad de consolidar alianzas entre gobernantes y gobernados.¹¹

Es evidente, que hoy resulta imprescindible diseñar e instaurar un sistema moderno y eficiente de estadística criminológica, que nos permita conocer con precisión los problemas concretos que se presentan en este campo, su historia, su contexto particular actual, las formas precisas en que se manifiesta y sus causas y consecuencias a corto, mediano y largo plazo.

Actualmente la estadística criminológica mexicana es desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sólo en lo que se refiere a procesados y sentenciados en primera y segunda instancia.¹²

La diferencia entre los delitos que realmente suceden y el registro que tiene de ellos el Ministerio Público constituye en México lo que se conoce como “cifra negra” de la criminalidad.

Para el adecuado control estadístico sería fundamental que cuando menos se tuviera conocimiento preciso de las siguientes etapas del procedimiento penal:

Hecho delictivo.

Conocimiento del hecho por parte de la policía preventiva.

Conocimiento del hecho por parte de la policía ministerial.

Denuncia ante el Ministerio Público.

Conocimiento judicial del hecho delictivo a través de la consignación.

Sentencia en primera instancia.

Apelación en sentencia (en su caso).

Sentencia en segunda instancia (en su caso).

Amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito (en su caso)

Sentencia del Tribunal (en su caso)

Como ya se comentó, la única información que es recopilada sistemáticamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

¹¹ PEÑALOZA, Pedro José. Notas graves y agudas de la seguridad pública. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2003. p. 99.

¹² RAMÍREZ. op. cit. p. 194.

Informática se refiere al conocimiento del hecho delictivo por el juez, a través de la consignación; la sentencia en primera instancia y la sentencia en segunda instancia (en su caso).

Lo anterior permite confirmar la gran dificultad de contar con estadísticas reales y precisas sobre la inseguridad pública y consecuentemente de plantear políticas, programas y acciones en la materia y evaluar resultados.¹³

Tampoco existen en nuestro país instancias permanentes de investigación, desvinculadas en lo posible, de influencias políticas o burocráticas, que apoyen críticamente la gestación, aplicación y evaluación de políticas y programas en la materia.¹⁴

Relaciones con la sociedad y medios de comunicación

Ambos tipos de relaciones, con la sociedad y con los medios de comunicación, tienen un común denominador, que es la imagen de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esta imagen, que ahora está tan de moda, que se mide con encuestas, debe ser una preocupación del poder político, ya que tienden a resaltar aspectos noticiables de la actuación de las autoridades.

Los medios de comunicación son un elemento de presión porque denuncian situaciones anómalas o escandalosas, proponen mejoras, pero también siembran inquietud cuando se informan rumores; verbi gracia, ceses de autoridades, traslados de distintos funcionarios, hechos prejuiciosos etc., o sencilla y llanamente falsedades o noticias sin comprobar, que de alguna forma producen oleadas de inquietud. Otras veces, se ataca sin ninguna base a las autoridades, y ello no ayuda en el proceso de alcanzar un estándar “decoroso” de seguridad.

¹³ Idem, p.112.

¹⁴ González. *Op.cit.* p. 113.

CAPITULO TERCERO

I. LA SEGURIDAD PUBLICA COMO UN SISTEMA INTEGRAL.

En el primer capítulo ya se ha tratado la noción de seguridad pública; sin embargo, ésta no puede ser tratada como un concepto aislado. Como todas las ciencias humanas y sociales debe observarse dentro de un sistema; esto es, como un subsistema de la seguridad jurídica, el que a la vez es subsistema estatal. Este último encuentra su materialización de forma idónea, en el llamado sistema de gobierno democrático.

Lo anterior, no es obstáculo para observar al objeto de este trabajo, es decir a la seguridad pública, como un sistema, ya que dependerá de la óptica con que se trate cada objeto de estudio. Por lo que, la seguridad pública, bajo esta perspectiva, se observa como categoría fundamental, de la cual se desprenden los elementos que la integran.

A partir de Kant nuevas ciencias aparecen: las ciencias de la vida, de la conducta y de lo social. Recientemente se ha presentado en ellas una transformación sustancial a la que se le ha denominado revolución organicista y en cuyo núcleo nace la noción de sistema. Esta revolución puede ser vista desde la siguiente perspectiva: hasta bien entrado el siglo XX, el mundo era concebido como un lugar caótico en donde la vida y la mente eran resultado del azar, y la evolución y la personalidad humana eran el producto de mutaciones aleatorias o de una mezcla arbitraria de información genética y de sucesos accidentales. Ahora contemplamos el mundo como una organización sustentada en una miríada de teorías y disciplinas, que si bien son frecuentemente contradictorias están de acuerdo en que su objeto de estudio son los “sistemas”, las “totalidades” o las “organizaciones”.¹⁵

En el caso de las ciencias y disciplinas que tratan del hombre hay un hecho perturbador: la imagen del hombre que todas las teorías comparten es una imagen originada en el universo físico-tecnológico, el modelo robótico del comportamiento humano. Este modelo se apoya en varios principios conceptuales; el esquema estímulo respuesta, que concibe a la conducta como una respuesta a estímulos externos; el segundo principio conceptual es el del ambientalismo, el principio de equilibrio supone que el aparato psíquico consiste en mantener el equilibrio homeostático y; el principio de economía considera que la conducta es utilitaria y debe ser económica; es decir, tiene que optimizar el gasto de energía vital o mental¹⁶. Los principios anteriores se complementan con los aspectos cognoscitivos: el hombre no es un receptor pasivo, sino que crea su propio universo. Las características expuestas son las que se aplican a sistemas que amplían la visión del hombre, sistemas más abiertos: grupos humanos, sociedades y a la humanidad en su conjunto. Lo anterior sirve para entender cualquier sistema a través de la teoría general del sistema. Toda vez que, la ciencia social es la ciencia de los sistemas sociales es de suma importancia establecer sus consecuencias. Rechazar todo

¹⁵ RAMÍREZ, Santiago Teoría general de sistemas de Ludwing von Bertalanffy, perspectivas en las teorías de sistemas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades. UNAM. 1999. P. 22, 23.

¹⁶ Ibidem.

atomismo que excluya el estudio de las relaciones y abstenerse de reducir lo social a leyes de la física, en consecuencia el sistema social puede considerarse como un sistema causal-lógico-significativo.

Lo anterior sirve para fundamentar la necesidad imperante de entender a la seguridad pública como un sistema, en el que se encuentran integrados una variedad enorme de elementos que interactúan y multiactúan entre sí. Ahora más que nunca el problema de la inseguridad presenta matices tan diversos, que con la sola atomización, sin correlacionarlos, de uno de sus elementos resulta imposible combatirla real y eficazmente.

Bajo el esquema expuesto, podemos decir que, un sistema permite entre otras cosas, integrar una amplia gama de herramientas jurídicas, sociales y administrativas, para desarrollar las actividades que afecten el desempeño en seguridad pública; constituye un medio para la toma de decisiones, contempla metas alcanzables y realistas, genera medidas y comparaciones de desempeño significativas y útiles, promoviendo así el sentimiento de pertenencia.

Como herramienta se encuentra compuesta por un conjunto de elementos heterogéneos (totalmente diferentes unos de otros), interrelacionados e interdependientes, enfocada al diagnóstico, evaluación, implantación y mejora continua del desempeño en los campos de la seguridad pública y la protección de los individuos en lo general, y en lo particular, basada en la prevención.

Un legítimo sistema de gobierno social democrático, respetuoso en todo momento de un verdadero Estado de Derecho, se distingue por el auténtico interés de respetar y hacer respetar el orden jurídico establecido y, específicamente, garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de su ámbito territorial y se autolimita en virtud de ellos, adoptando para tal efecto una política general en la que, sobre todo, se recurra a las medidas preventivas del delito.

El desarrollo del Estado de Derecho, es correlativo al avance de la democracia como sistema de participación, la cual se estima como un elemento imperante para lograr el cambio social y la creación de una normatividad jurídica, encaminada a la consolidación de un sistema de seguridad pública eficaz, que responda a las necesidades de seguridad que actualmente requiere la sociedad, observándose en todo momento dos conceptos fundamentales como son el imperio del derecho y la procuración e impartición de justicia, pues tanto la seguridad, la justicia y el bien común, son los fines propios que persigue el derecho; lo cual es posible a través del establecimiento de normas y políticas eficaces, a la par de la implementación de acciones coherentes y articuladas encaminadas a la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como de las violaciones que atenten contra el orden público y la paz social.

Tan es así, que las garantías de justicia y seguridad se conciben en una primera instancia, como un componente clave de la gobernabilidad y factor esencial de la cohesión y el adecuado desarrollo social.

En tal virtud, la seguridad pública, acompañada de una promoción de convivencia ciudadana se deben entender como la condición de libertad de los

governados para ejercer plenamente sus derechos, libertades y deberes. En tal sentido, el Estado se encuentra obligado a establecer mecanismos legales y políticas públicas que tiendan a la estructuración de un eficaz sistema de seguridad dentro del mismo, a realizar todas las acciones que satisfagan las necesidades cruciales de los ciudadanos en materia de seguridad, a través de verdaderos mecanismos de prevención del delito.

En este orden de ideas, resulta imperante el diseño de una política en materia de seguridad pública eficaz que permita prevenir y contrarrestar el fenómeno delincencial. Existen factores diversos que han propiciado la falta de eficacia de un sistema de seguridad pública, un factor determinante resulta de la desarticulación entre los subsistemas que conforman el sistema de seguridad pública: preventivo, de procuración de justicia, de impartición de justicia y de readaptación social, a virtud de que han venido operando en forma aislada unos con otros, en razón de que, cada uno de estos sistemas permanecen cerrados en sí mismos, pues poseen sus propias políticas, reglas y procedimientos sin que exista una verdadera vinculación entre unos y otros. Otro factor determinante ha sido la falta de medidas tendentes a la prevención del delito, en virtud de que las acciones implementadas por las autoridades, se han enfocado únicamente a reprender las conductas delictivas, y no a prevenir las en su comisión.

Es de resaltarse que el tema de prevención general del delito es primordial para una adecuada política criminal, que genere condiciones reales de seguridad que ataquen las diversas causas del fenómeno delictivo y, en consecuencia se produzca un sentimiento generalizado de seguridad en la sociedad.

Por ello se requiere de un marco jurídico que regule adecuadamente la prevención del delito, y se hace necesario concebir la seguridad pública como una nueva actitud tanto por parte del Estado, como de la sociedad, con una tendencia a impulsar y consolidar una verdadera y eficaz cultura preventiva del delito que se sustente en los compromisos de fortalecer la seguridad pública, a través de la disminución de los efectos nocivos de las conductas antijurídicas y erradicando la impunidad.

En tal virtud, se está ante la necesaria adecuación y modificación del sistema normativo y estructural en materia de seguridad pública, para poder así crear un sistema que funciones como tal, orientado hacia la formación integral de la persona y vinculado a los sectores social y productivo.

Se deben coordinar y articular esfuerzos interinstitucionales de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad para determinar las causas y efectos que originan los delitos, así como la participación de la sociedad en la cultura de la denuncia y prevención de ilícitos con elementos para mejorar el comportamiento de la población en su entorno, en una relación de respeto mutuo con la autoridad y el orden público, que contribuya a mejorar la calidad de vida del conglomerado social en el Estado y a las tareas preventivas del delito.

El primer paso para combatir el delito es prevenirlo. Fomentar la cultura de prevención del delito entre la comunidad resulta ser uno de los engranajes

principales y necesarios para lograrlo, aunado a dicha cultura es necesario crear y reforzar programas que promuevan los valores éticos. Cualquier esfuerzo del gobierno para combatir la inseguridad pública, por ingente que sea, será infructuoso si no cuenta con el respaldo y el apoyo activo de la ciudadanía. Por eso, resulta indispensable fomentar la participación social en los programas, acciones y políticas en materia de seguridad, ya que es ésta la que fortalece y cimienta la cultura preventiva en la sociedad para atacar con éxito la inseguridad pública. El ciudadano convencido juega un importante papel en la prevención de los delitos; por ello, la integración de quienes están interesados en mejorar las condiciones de seguridad representa un capítulo esencial para lograrlo.

La problemática referida a conductas violentas y transgresoras por parte de los miembros de la comunidad y las formas institucionales utilizadas hasta ahora no han dado resultados satisfactorios en la prevención y tratamiento de estas conductas, por lo que merece especial atención por parte del Estado, la comunidad y la familia.

No podrá haber un proyecto de seguridad válido y eficaz si alguno de los eslabones de la cadena falla, y más grave resulta si alguno de los actores sociales no es previsto.

El Plan Nacional de Desarrollo, expuesto en el capítulo que antecede, por lo que toca a la seguridad pública, se sustenta en la prevención del delito, en la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, en el combate a la corrupción, la dignificación de los cuerpos policíacos, y en general, en la creación de estructuras integrales para todos los subsistemas, así como en la participación ciudadana y en la coordinación de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad.

Empero, un sistema de seguridad pública, factible y eficaz, se encuentra limitado por elementos que se vuelven barreras infranqueables. La investigación científica y tecnológica presenta, en nuestro país, un severo rezago con respecto a aquellos países denominados desarrollados. Únicamente algunas instituciones encargadas de la seguridad pública la desarrollan, y ésta no siempre se encuentra vinculada con las necesidades más urgentes del Estado. El respaldo económico para la función de investigación representa un problema estructural, debido a la escasez de recursos y de fuentes de financiamiento.

Dentro del marco normativo, el Estado mexicano tiene como propósito primigenio combatir la inseguridad pública, a partir de reestructurar el sistema de seguridad pública, por lo que realiza indistintos esfuerzos para lograr establecer el clima de paz y tranquilidad que demanda la sociedad. Dichos esfuerzos deben partir de la adecuación del marco normativo, el cual debe barajar todos los elementos que confluyen en dicha seguridad, para que de esta forma se integre como sistema.

Uno de los puntos medulares en la creación de un sistema integral de seguridad pública consiste en la forma de nuestro sistema jurídico; esto es, un sistema federal, característica que para el tema en comento, ha significado, en muchos momentos, un obstáculo.

En consecuencia, el Organismo Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal en ciertas materias. En base a lo anterior, la seguridad pública se convierte en un sistema en el que interactúan los tres niveles de gobierno.¹⁷ Lo anterior en ningún momento transgrede lo previsto por el artículo 124 constitucional, precisamente en aras de dichas "facultades concurrentes". Es decir; en el sistema jurídico mexicano las facultades coincidentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.¹⁸

Los objetivos de la reforma al texto constitucional de los artículos 21 y 73 fracción XXIII, referentes al establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, consistieron en coordinar y articular los diferentes factores, niveles de gobierno y cuerpos policíacos para atacar la impunidad y la delincuencia, así como garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público. Empero, la procuración de la seguridad pública es tan amplia que, como función estatal, necesita el auxilio no sólo de las instituciones o personas físicas o morales de orden público, sino también de las privadas, por lo que, al considerar el Poder Reformador de la Constitución que dichas personas morales privadas coinciden con los mismos objetivos y finalidades de la seguridad pública, condujeron al mencionado poder a establecer un sistema integral de seguridad en el que participan los factores públicos y privados. En congruencia con lo anterior, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé el control y regulación de las empresas y servicios de seguridad privada, por lo que, se justifica su regulación por dicho ordenamiento secundario, pues su actividad incide necesariamente en la materia de seguridad pública, de la cual son auxiliares, a virtud de que coadyuvan en el combate a la delincuencia y participan en el cuidado y tranquilidad de las personas que los contratan.

II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU VÍNCULO CON LA DOGMÁTICA DEL DERECHO PENAL.

Es de suma importancia entender al derecho penal en dos sentidos distintos, objetivo y subjetivo. El primero significa el conjunto de normas penales y, el derecho penal subjetivo es el derecho que tiene el Estado de crear y de aplicar el derecho penal objetivo. Al derecho penal subjetivo se le conoce como derecho a castigar o *ius puniendi*.¹⁹

¹⁷ Artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

¹⁸ tesis jurisprudencial, número 142/200, Tribunal Pleno, seis de diciembre de dos mil uno.

¹⁹ MIR Puig, Santiago. Derecho penal. Parte general, 5ª edición. Barcelona. 1998. pp. 7-8.

La anterior distinción es de suma importancia, ya que si únicamente se trata al derecho penal bajo el sentido objetivo, lo que comúnmente sucede, es imposible entender la materia penal como un sistema, y consecuentemente, establecer las relaciones e interrelaciones que tiene con toda una serie de disciplinas, instituciones y elementos, sin los cuales ningún fenómeno delictivo puede entenderse, mucho menos el tema que nos ocupa; esto es la seguridad pública, la cual, dependiendo de la óptica que aplique, será un sistema.

De hecho, probablemente el renglón más complejo y que la sociedad demanda de manera directa y, no solo ello, sino que reclama enérgicamente, es la seguridad pública; por lo que, observar de manera precisa y puntual la distinción de ambos sentidos resulta fundamental. Aun cuando son diferentes, dichos sentidos interactúan y son dependientes entre sí.

El derecho penal forma parte de los mecanismos sociales que tienen por finalidad obtener determinados comportamientos individuales en la vida social. Procura alcanzar sus fines declarando ciertos comportamientos como indeseables y amenazando su realización con sanciones de un rigor considerable. Es un instrumento de control social-formal, y tiene una fundamentación racional. En la terminología moderna forma parte del control social primario, ya que, las sociedades realizan una selección de comportamientos desviados que serán objeto del derecho penal, por lo que, los criterios de selección son de difícil sistematización.

El derecho penal desde esta perspectiva cumple una función reparadora del equilibrio social perturbado por el delito. Se puede afirmar que el derecho penal procura mantener un determinado equilibrio del sistema social, amenazado y castigado. El castigo entra en consideración cada vez que la amenaza fracasa en su intención de motivar.

Consecuentemente, el derecho penal forma parte del aparato de imposición necesario para el mantenimiento de la estabilidad de una sociedad. Se trata de la última ratio de dicho aparato.

En una consideración puramente jurídica, el derecho penal se caracteriza por ser un conjunto sistematizado de normas y de reglas para la aplicación de las consecuencias jurídicas que amenazan la infracción de aquellas. Lo que distingue al derecho penal de otras ramas del derecho es, ante todo, la especie de consecuencias jurídicas que le son propias: las penas criminales, y las medidas de seguridad. Pero además la gravedad de la infracción de las normas que constituyen el presupuesto de aplicación de la pena.

Su objeto de investigación estará constituido por una descripción del comportamiento de los órganos de control social frente a determinados hechos sociales. Como parte del ordenamiento jurídico, el derecho penal, está constituido por enunciados que contienen normas, y la determinación de las infracciones de estas. Pero además, están las reglas en las que se establecen qué presupuestos condicionan la responsabilidad penal por los delitos. De igual

forma también describen las consecuencias jurídicas que se prevén para la infracción de las normas.

Algunos bienes o cosas del Estado deben ser defendidos bajo amenaza de sanción. Esa defensa debe tener por finalidad custodiar el orden social y público.

La defensa del orden social se debe llevar a cabo a través de la prevención y posterior represión del delito. En este punto existen dos corrientes, al menos para entender aquello que llamamos delito. La primera, todo aquello que atente contra el orden social, y la segunda, lo que vaya contra la ética.

La finalidad del derecho penal no es únicamente la sanción, sino también la protección de los bienes jurídicos bajo amenaza de sanción, que tienen como fundamento normas morales. No obstante la ley penal no puede ser una protección absoluta de la moral.

La función del derecho penal consiste en la protección de bienes jurídicos y la prevención de la lesión de los mismos. En primer lugar debe tenerse en cuenta solo aquellas acciones que representan por lo menos un peligro objetivo de lesión de bienes jurídicos. En segundo término la protección de bienes puede comenzar donde se manifiesta una acción disvaliosa, aunque el bien jurídico no haya corrido un peligro concreto. En este caso dependerá de la dirección de la voluntad del autor.

Mientras la función preventiva del derecho penal no se discute, la función represiva no es aceptada tan fácilmente. El derecho penal es la parte del ordenamiento jurídico que determina las acciones de naturaleza criminal y las vincula con una pena o medida de seguridad.

Es misión del derecho penal amparar los valores elementales de la vida de la comunidad. Por una parte puede ser valorada según el resultado que alcanza (valor del resultado o valor material); por la otra, independientemente del resultado que con la acción se obtenga, según el sentido de la actividad en sí misma (valor del acto).

El derecho penal persigue, en primer lugar, amparar determinados bienes de la vida de la comunidad, tales como la existencia del Estado, la vida, la salud, la libertad, la propiedad, etc. Esa tutela de los bienes jurídicos la obtiene prohibiendo y castigando las acciones que tienden a lesionarlos; es decir, evitando o tratando de evitar el disvalor del resultado con la punición del disvalor del acto. Con ello se asegura la vigencia de los valores positivos ético-sociales de actos.

Esos valores, que radican en el pensar jurídico permanente de un obrar conforme al derecho, constituyen el substrato ético-social de las normas del derecho penal, el cual asegura su real observancia determinando penas para quienes se apartan de ellas a través de acciones infieles, indisciplinadas, deshonestas, desleales. La misión central del derecho penal reside en asegurar

la validez inviolable de esos valores mediante la amenaza y la aplicación de penas para las acciones que se apartan de modo realmente ostensible de esos valores fundamentales en el actuar humano. Al mismo tiempo ampara los bienes jurídicos, sancionando el disvalor del acto correlativo. Sin embargo, la misión primaria del derecho penal no es el amparo actual de los bienes jurídicos; o sea, el amparo de la persona individual, de la propiedad, etc., pues es allí donde llega generalmente demasiado tarde.

Por encima de los bienes jurídicos individuales concretos, está la misión de asegurar la validez real (observancia) de los valores del actuar según el pensamiento jurídico. Ellos constituyen el más sólido fundamento sobre el que se basan el Estado y la Sociedad. El mero amparo de bienes jurídicos solo tiene una finalidad negativo-preventiva y policial-preventiva. En cambio, el papel más profundo que juega el derecho penal es de naturaleza positivo-ético-social; proscribiendo y sancionando el apartamiento realmente manifestado de los valores fundamentales del pensamiento jurídico, el Estado exterioriza la validez inviolable de estos valores positivos de acto, forma el juicio ético-social de los ciudadanos y fortalece su sentimiento de permanente fidelidad al derecho.

Mediante la función ético-social del derecho penal, se garantiza en forma más comprensiva e intensa el amparo de los bienes jurídicos. Los valores del acto de fidelidad, de obediencia, de respeto por la persona, etc. son de mayor aliento y llevan una mayor amplitud de miras que el mero amparo de bienes.

El bien jurídico es un bien vital del grupo o del individuo, que en razón de su significación social, es amparado jurídicamente. Es, todo estado social deseado que el derecho quiere asegurar contra lesiones. La significación de un bien jurídico no ha de ser apreciada aisladamente, sino tan sólo en relación conjunta con la totalidad del orden social.

El derecho penal cumple su misión de amparo de los bienes jurídicos, prohibiendo o imponiendo acciones de determinada índole. Es sólo un factor de entre el sinnúmero de fuerzas que constituyen el concepto moral de una época, pero entre ellas puede ser señalado como de importancia fundamental. La seguridad del juicio ético-social de los particulares depende de la seguridad con que el Estado pronuncia e impone juicios de valor. Por cierto que a esa seguridad del juicio estatal no la determina tanto la severidad, como la certeza en la aplicación de las penas; es decir, la continuidad permanente de su aplicación, y donde la validez de los deberes sociales elementales va cediendo terreno a causa de una administración de justicia penal insegura de sí misma.

Ahora bien, de la adecuada diferenciación que se establezca entre derecho objetivo penal y derecho subjetivo penal, dependerá el trato o vertiente que guíe a la dogmática penal.

La dogmática penal es la ciencia a través de la cual los juristas interpretan el derecho penal y lo aplican a un caso concreto. Se encargan de aplicarla fundamentalmente los jueces, abogados y los estudiosos del derecho penal. Es una ciencia objetiva. Lo anterior coloca a la dogmática penal como

una de las disciplinas que estudian al derecho de la pena, y dicho estudio se refiere al contenido interno del derecho penal, por lo que ésta es una ciencia normativa²⁰.

La criminología es la ciencia que busca la causal del delito en la persona. Su importancia fue variando con el transcurso del tiempo. Al principio la criminología intentó describir las conductas y los tipos de delincuentes, con los ejemplos extremos de llegar a clasificar los tipos físicos atribuibles a cada tipo de delincuente, esto fue dejado de lado, para luego identificar las motivaciones del delincuente. Aquí se relaciona con el derecho penal en su función preventiva. El estudio de la Criminología busca evitar la reincidencia del delincuente.

El derecho penal contemporáneo no sólo reposa en el conjunto sistematizado de normas jurídicas positivas de carácter descriptivas anticipadas, que ordenan o prohíben determinadas conductas humanas, que se conminan con una pena o medidas de seguridad. También integran el derecho represivo principios ius filosóficos y ius sociológicos, que dan a conocer los operadores jurídicos y los jurisdiccionales para aplicarlos conjuntamente en la práctica social y forense de prevención, combate y represión de los delitos, como parte de la política criminal del Estado y del sistema de control social y penal, para neutralizar la delincuencia común y organizada, que afecta la paz social, seguridad pública y seguridad jurídica.²¹

III. REPRESIÓN DE LA CRIMINALIDAD; LOS FLAGELOS DE LA SOCIEDAD.

Narcotráfico

La producción, el tráfico y el uso indebido de drogas ha alcanzado una magnitud inusitada en todo el mundo. La ilegalidad de la industria de la droga le imprime un carácter peculiar: el crimen organizado, la violencia y la corrupción son sus componentes naturales. El narcotráfico ejerce su poder para penetrar en las estructuras de la sociedad civil, para intervenir en las redes de toma de decisiones y para controlar parte de los territorios nacionales. A su vez usa la fuerza por medio de grupos armados para desestabilizar los Estados e imponer sus propias leyes y valores.

Las drogas no solo afectan la salud de quienes las consumen, sino que el ámbito de afectación permea en toda la sociedad, a virtud de que en la actualidad, ya sea de manera directa o indirecta, produce efectos negativos. Es por ello que se considera un flagelo de la sociedad que afecta los renglones vitales del Estado: salud, economía, educación, política, cultura etc., hasta los ámbitos particulares, es decir familia, vida íntima, relaciones interhumanas etc.

²⁰ *Idem*. p 15.

²¹ Revista jurídica Cajamarca. Año III. No. 9. octubre-diciembre 2002. Perú Principios fundamentales del Derecho penal contemporáneo. Manuel Espinoza V.

Es por ello que, las diversas opciones para combatir el tráfico ilegal de drogas, estupefacientes y sustancias prohibidas y/o controladas se discuten tanto a nivel de los países involucrados, como en el plano internacional. Bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, se está configurando una política basada en el principio de responsabilidad compartida, en el respeto a la soberanía de los Estados, en la eliminación del uso de la fuerza y en la no injerencia en los asuntos internos de los países. Todos objetivos loables pero quizás contradictorios.

La economía de la droga conecta la producción, la comercialización y las finanzas en una intrincada red que no reconoce las fronteras entre los Estados y se extiende a todos los continentes. El carácter clandestino o subterráneo de la economía de la droga, dificulta enormemente el análisis de sus efectos en las sociedades envueltas en la producción, manufactura, tráfico y consumo de la misma.

México sufre desde hace unas décadas el estigma de ser productor, exportador y paso de droga. Más allá de ser conductas punibles per se, los efectos económicos, políticos y sociales del narcotráfico afectan todo el devenir de la nación.

Los cárteles de la droga se han fortalecido porque han logrado infiltrarse en la estructura política del país. Una parte de los cuantiosos ingresos provenientes del narcotráfico se destina a la inversión, genera empleos y contribuye a financiar el creciente déficit externo, mantener la estabilidad cambiaria y contar con altas reservas monetarias.

Aunado al problema económico, el narcotráfico ha creado un clima de inseguridad, tanto pública como jurídica. La guerra desatada por abarcar cada vez más mercado por parte de las organizaciones clandestinas lleva aparejada una violencia que se ha vuelto incontenible para el Estado, cuestión que crea una terrible incertidumbre e inseguridad para la sociedad civil. Dicha delincuencia ha rebasado los dispositivos jurídicos, lo que consecuentemente pone a la luz pública una evidente incapacidad por parte del Estado para combatirla.

La lucha contra el narcotráfico, como un problema de seguridad pública, es uno de los elementos fundamentales que conforman al sistema ya referido. Por lo que, en consecuencia interacciona con todos los demás elementos. Respecto al marco normativo, como ya se expuso, existen diferentes propuestas e iniciativas tendentes a cumplir con ese objetivo.

El Estado mexicano ha reafirmado el compromiso de combatir la producción, distribución, tráfico y consumo de drogas en el país, al tiempo que convoca constantemente a gobiernos estatales, municipales, comunidades y al conglomerado social a sumar esfuerzos para doblegar ese flagelo, por lo que, en congruencia se ha enfatizado sobre la suma de esfuerzos entre naciones y gobiernos, por ello que, la cooperación internacional resulta vital para lograrlo en virtud de que, como problema mundial exige una respuesta global, asumida y compartida por todos los países. Nadie puede endosar su responsabilidad, la oferta y la demanda de drogas resultan ser dos caras de la misma moneda.

El gobierno ha subrayado que, para vencer el flagelo en la ciudadanía, es necesario privilegiar en todos los ámbitos la transparencia, rendición de cuentas, difusión de valores, las acciones antinarcóticos y fortalecer y actualizar el marco legal en la materia.

Narcomenudeo

El narcomenudeo se ha constituido en un fenómeno delictivo de crecimiento exponencial, que lleva aparejado la comisión de delitos conexos generalmente violentos, lo cual trastoca el desarrollo armónico de las comunidades, en consecuencia, representa un problema de seguridad pública, cuyo impacto se equipara al narcotráfico en gran escala, razón por la cual la intervención estatal es primigenia para su combate.

Ante el incremento del narcomenudeo y de las adicciones, particularmente entre adolescentes y jóvenes, el creciente reclamo social por la insuficiente atención del problema, escasa aplicación de acuerdos, limitada operación de Agencias Mixtas del Ministerio Público e insatisfacción por los resultados obtenidos, es necesario identificar objetivamente la dimensión del problema, buscar soluciones reales (viables para todos, eficaces y oportunas), y reconocer la necesidad de que todos tenemos la responsabilidad de actuar y participar en la solución, por lo que se debe asumir una nueva actitud (disposición, proactividad); rectificar y mejorar las estrategias y acciones con visión de largo plazo y evaluar sistemáticamente los resultados para asegurar el éxito.²²

La creación de las Agencias del Ministerio Público Mixtas no supone la subordinación del fuero común al fuero federal, sino que es una estrategia de auxilio y coordinación, a la que la realidad obliga a las procuradurías del país, ya que las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen funciones que se complementan, no se excluyen. A partir de 1999 diversas acciones implementadas en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), permiten dar atención al problema del narcomenudeo desde una óptica que se ha procurado sea integral. En noviembre de ese año, en la ciudad de Querétaro, la Procuraduría General de la República y 26 procuradurías generales de justicia estatales suscribieron un convenio de coordinación para crear Agencias del Ministerio Público Mixtas en cada una de las entidades federativas firmantes.²³

A finales de la década de los noventa, el narcomenudeo empezó a ser una de las más preocupantes manifestaciones del narcotráfico en el territorio nacional. México dejaba atrás el estatus de país de paso de drogas y adquiría, desafortunadamente, el perfil de un país de consumo, fenómeno coincidente con la práctica que empezaron a utilizar los cárteles sudamericanos de

²² VISIÓN, el cambio, Órgano de difusión de la Procuraduría General de la República, año 3, número 15, marzo-abril, 2004. Editorial.

²³ *Ibidem*. P. 6.

pagarles a los operadores mexicanos cada vez más en especie, lo cual los obligaba a colocar en el mercado doméstico la droga que recibían en pago.²⁴

La forma en que se fue filtrando el narcomenudeo por las fisuras del tejido social del país puede apreciarse claramente en el periodo comprendido entre 2001 y 2003. En el primer año se registraron en México 23 mil 232 delitos contra la salud. En el 78.99% de los casos (18 mil 350) se dieron en la modalidad de posesión de droga, en 4% (929 casos) por comercio y en el 1.85% (429 casos) por suministro. Durante 2002, del total de ilícitos del fuero federal (73 mil 803), 23 mil 588 fueron contra la salud (31.96%) y de éstos 18 mil 295 (77.56%) se cometieron en la modalidad de posesión; mil 237 (5.24%) por comercio y 375 (1.59%) por suministro. En 2003 se tuvo conocimiento de 76 mil 53 delitos del fuero federal, de los cuales 28 mil 16 (36.83%) fueron contra la salud y de éstos 21 mil (74.95%) se dieron en la modalidad de posesión; dos mil 155 (7.69%) por comercio y 303 (1.08%) por suministro. La constante en esos tres años fue el alto porcentaje de delitos contra la salud cometidos por posesión de drogas (78.99% en 2001, 77.56% en 2002 y 74.95% en 2003), lo cual denota una gran actividad en la modalidad de distribución al menudeo.

La lucha contra este flagelo de la sociedad es posible en la medida en que se actúe en un frente común, donde los actores involucrados se interrelacionen bajo un esquema de no subordinación y absoluta complementariedad. Bajo esta perspectiva, resultan fundamentales el diseño de una política integral para hacer frente al fenómeno, la unificación de criterios en materia de interpretación legal para crear condiciones procedimentales propicias, encaminadas a eliminar toda posibilidad de evadir la justicia por parte de quienes cometen delitos contra la salud.

En este contexto, fue impulsada una iniciativa de reforma constitucional en materia de narcomenudeo, por el que se reforman y adicionan las diversas disposiciones normativas, a efecto de que las entidades federativas puedan vigilar, prevenir y sancionar el comercio o suministro ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando por la cantidad y presentación o forma del embalaje, u otras circunstancias objetivas, se determine que es para su directa distribución en dosis individuales, lo que permitirá que este asunto generalizado, tenga connotaciones de delito común.

El 30 de diciembre de 2003 la Procuraduría General de la República envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que tiene por objeto que las entidades federativas puedan realizar la vigilancia, prevención y sanción del comercio o suministro ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando por la cantidad y presentación o forma de embalaje u otras circunstancias objetivas se determine que es para su distribución al menudeo.

Ante un panorama complejo caracterizado por el incremento del narcomenudeo, un aumento preocupante de las adicciones particularmente de

²⁴ *Ibidem* p. 5.

jóvenes, el amplio y creciente reclamo social, exigencias interinstitucionales por la insuficiente atención del problema, insuficiente atención de acuerdos y operación de Agencias Mixtas del MP e insatisfacción de los gobiernos federal, estatales y municipales por los resultados hasta ahora obtenidos, es necesario, urgente e impostergable realizar las siguientes medidas:

- Identificar objetivamente la dimensión del problema (a partir del todo social).
- Reconocer la necesidad de actuar (buscando soluciones reales).
- Asimilar la ineludible responsabilidad de participar en la solución (todos somos necesarios).
- Asumir una nueva actitud (disposición, proactividad, responsabilidad).
- Rectificar y mejorar las estrategias y acciones (con visión de largo plazo).
- Aplicar una nueva estrategia (viable, eficaz, oportuna, común).
- Evaluar sistemáticamente los resultados (para asegurar el éxito).²⁵

Delincuencia organizada.

En nuestro país y a nivel mundial se está presentando y desarrollando vertiginosamente un fenómeno social llamado "Delincuencia Organizada". Ante este fenómeno, es evidente que se deben adecuar e instrumentar las diversas instancias que confluyen para su combate, a través de eficaces leyes, mejores equipos y una avanzada logística, que permita primero detectar la forma de operar de los delincuentes organizados, para posteriormente estar en posibilidades de combatirlos. Así como la evolución de las instituciones encargadas de ello.

La delincuencia tiende a ampliarse, cobrando más fuerza y volviéndose más compleja. Debido a esto cada vez más es una amenaza contra los pueblos y un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de los países. La delincuencia ha evolucionado hasta volverse transnacional y ampliar su ámbito de operaciones.

La delincuencia organizada que se dedica a la consecución de un ilícito en específico se especializa minuciosamente. Otra de sus vertientes es la particularidad, lo que significa que opera a través de células, mediante las cuales el accionar ilícito es estructural de cada organización delictiva para la consecución de sus fines, y su proceder es mediante el funcionamiento particularizado de secciones. Vr. Gr. las organizaciones delictivas dedicadas a la comisión de la privación ilegal de la libertad.

²⁵ *Ibidem* p. 8.

La delincuencia organizada actúa profesionalmente, lo cual implica un verdadero peligro para la sociedad, ya que existen organizaciones muy fuertes que destruyen familias, ciudades y hasta naciones.

Con relación a dicho flagelo social y con el propósito de combatirlo, dentro del marco normativo mexicano, ha sido creada la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada²⁶, la cual tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, a través de dicha ley, se tipifica dicha figura en el artículo segundo.

“Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:..”

Los delitos a que hace referencia dicho precepto son: terrorismo; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos y menores, así como el robo de vehículos.

En consecuencia, el solo acuerdo de organizarse o la organización misma, que tenga como fin cometer alguno de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley de mérito, es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. del mismo dispositivo, con independencia de la comisión y la sanción de ellos, lo que implica la autonomía del tipo. Asimismo, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se advierte que se tomó en cuenta la necesidad de prever una ley especial que regulara la conducta consistente en la organización de tres o más personas encaminadas a cometer alguno de los delitos ahí señalados, pues se estimó que no obstante que se hacía mención a la "delincuencia organizada" en la legislación penal, la regulación era aún insuficiente; consecuentemente, al preverse la delincuencia organizada se establece un delito autónomo y no una agravante.

La creciente amenaza de la delincuencia organizada, cuya influencia es sumamente desestabilizadora y corruptora para las instituciones sociales, económicas y políticas fundamentales, constituye un desafío que exige una cooperación internacional más intensa y efectiva. Como un fenómeno que ha rebasado fronteras, su lucha depende de tal cooperación, por lo que, organismos internacionales han creado diversos instrumentos jurídicos que permiten el combate contra el flagelo de mérito. A manera de ejemplo tenemos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, la cual fue aprobada por la Asamblea General en 2000. Dicha Asamblea General celebra cada cinco años un Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento

²⁶ Publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1996, (Entra en vigor el 8 de noviembre de 1996.)

del Delincuente, que sirve como foro para el intercambio de conocimientos sobre políticas e impulsa la lucha contra la delincuencia. En estos congresos participan criminólogos, expertos en regímenes penitenciarios y altos oficiales de policía, así como expertos en derecho penal, derechos humanos y rehabilitación.

En congruencia con lo anterior, debido a la creciente amenaza de la delincuencia organizada transnacional, en el año 2000 las Naciones Unidas celebraron en Palermo (Italia), una conferencia política del alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. A su vez, existen diversos tratados tanto bilaterales como multilaterales por parte de los Estados.

Secuestro.

Prevista bajo varias denominaciones, la privación de la libertad como ilícito, constituye una de las acciones que vulneran indistintos ámbitos tanto del ser humano que la sufre de manera directa, como del conglomerado social en general.

El secuestro constituye uno de los flagelos de más alto impacto social que la ciudadanía repudia con más fuerza, ya que, atenta contra la libertad, integridad y tranquilidad del secuestrado y su núcleo familiar, amén de que trasciende a todos los ámbitos de las víctimas, ya que, afecta de manera psicológica y por igual, al pasivo, a todos aquellos que lo rodean y a la sociedad en general. La angustia caracteriza al secuestro, y se suma a lo que los juristas llaman la pérdida de libertad. Tal delito es una práctica común entre los delincuentes organizados que desean una fuente de dinero rápida, y representa un problema grave dentro de la sociedad, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Existen varios tipos de secuestro, el extorsivo es aquel en el que se sustrae, retiene u oculta a una persona, con el propósito de exigir por su libertad algún provecho, o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, en la actualidad se viene presentando en varias modalidades.

Dentro de las diferentes modalidades del secuestro extorsivo se encuentra:

1. Económico: Derivado de los resentimientos sociales. Esta modalidad es la más usual y presenta las siguientes características: no requiere ni conviene publicidad y los autores permanecen en el anonimato o se identifican con otras organizaciones generalmente como Delincuencia Común.

2. Político: Busca principalmente chantajear al gobierno para presionar causas pérdidas, especialmente en los grupos subversivos y narcotraficantes

El secuestro extorsivo se ha vuelto una industria criminal organizada que tiene la capacidad de aprender y de reaccionar velozmente. Una característica que está cobrando fuerza es que los sujetos, quienes cometen un secuestro tan sólo por conseguir dinero de una manera fácil, no les importa el mutilar, humillar o violar en todos los aspectos al ser humano que tienen en sus manos, situación que produce temor y alarma social.

IV. LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

El problema de la seguridad nacional radica en que es un aspecto toral de la vida política del Estado.

El concepto de seguridad nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento e inteligencia militar²⁷. Es de esta manera que en todos los países del orbe, el término *seguridad nacional* se ha enfocado al aspecto bélico. Sin embargo, en la actualidad también se refiere a otros ámbitos, entre ellos el desarrollo económico, la estabilidad política, formas democráticas de gobierno, derechos humanos, calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas²⁸, por lo que el concepto tradicional resulta insuficiente para su tratamiento.

Los servicios de inteligencia son, esencialmente, garantes de la seguridad del Estado, en la inteligencia que tiene el mandato de protegerlo y defenderlo tanto de sus enemigos naturales como de sus enemigos coyunturales. Los servicios de inteligencia aquellos órganos del Estado encargados de la recopilación de informaciones políticas, militares y económicas sobre otros Estados, especialmente sobre los potencialmente enemigos y respecto de actividades de espionaje. Bajo el esquema tradicional, los órganos de seguridad del Estado se dedican a recopilar información y analizar los movimientos de grupos guerrilleros o terroristas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones y otros grupos que puedan quitarle el poder al grupo que lo detenta o que, de otra manera, puedan atentar contra la estabilidad del régimen, el orden público e incluso la paz social. De igual forma se dedican a disminuir, contrarrestar, anular o erradicar la actividad y los efectos de esos grupos.

Por lo que, las misiones generales de tales servicios tienen que ver más con las actividades estratégicas y tácticas, sus problemas se plantean predominantemente en un plano político, más que en el técnico-operativo.²⁹

²⁷ Thorup, Cathryn L. Agenda de seguridad nacional. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI p. 98. 1990.

²⁸ Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H. (1990). La reconceptualización de la seguridad nacional: un comentario sobre la investigación. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana México: Siglo XXI. P. 57.

²⁹ Bova, Sergio (1991). Servicios de seguridad. Diccionario de Política de Norberto Bobbio tomo II. México: Siglo XXI. p. 1445.

En otra época, la seguridad se refería a los aspectos bélico y territorial, debido a que el dominio de unas naciones sobre otras se daba, principalmente, por medio de movilizaciones militares; sin embargo, conforme los Estados consolidaron su autosuficiencia económica, los más fuertes empezaron a recurrir al dominio comercial.³⁰

Bajo esta óptica, la seguridad nacional se puede observar como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por el Estado, la cual debe ser instrumentada y sostenida por éste, evidentemente en el terreno de la administración pública y las relaciones políticas, sin que ella se encuentre únicamente garantizada por las Fuerzas Armadas, como fue en su concepción primigenia.

Por lo que, en una acepción contemporánea la Seguridad Nacional es la “condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendentes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.”³¹

La seguridad nacional, puede ser clasificada bajo diferentes aspectos, de acuerdo con las prioridades del Estado, a saber; seguridad positiva y seguridad negativa. Así mismo, de acuerdo con su ámbito de acción territorial, se divide en seguridad interior y seguridad exterior, y en su esfera de aplicación social se divide en seguridad del Estado y seguridad de la ciudadanía.

La seguridad del Estado, o de un régimen en particular, no es sinónimo de seguridad nacional. Cuando los líderes políticos hablan de la seguridad nacional, es posible que se refieran a la seguridad de la élite política dirigente. Por lo tanto, es importante diferenciar entre la seguridad del Estado (la preservación del aparato de gobierno) y la seguridad de la sociedad civil.³²

La seguridad positiva tiene como expectativas el progreso económico y social de una Nación. Por su parte, la seguridad negativa tiene como propósito defender al territorio nacional de amenazas externas.³³

Tanto la seguridad interior como la exterior se enfocan a mantener, garantizar y preservar, por igual, la seguridad del Estado y la seguridad de la ciudadanía, lo cual nos ilustra cuán íntimamente ligadas se encuentran el ámbito de acción territorial y la esfera de aplicación social.

³⁰ Arellanes, Paulino Ernesto (14 de septiembre de 1993). La relación entre la seguridad nacional política y el TLC. Versión estenográfica del seminario TLC y seguridad nacional, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

³¹ Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI. 1990. p. 198.

³² Thorup. *Op. Cit.* P. 103.

³³ Aguayo, Bagley y Stara. *Op. Cit.* P. 33.

Tanto en un caso como en otro –interior o exterior-, el Estado tiene enemigos naturales y coyunturales que pueden atentar contra su estabilidad, funcionamiento y seguridad. Asimismo, hay grupos y factores que atentan contra la estabilidad, convivencia armónica, integridad, tranquilidad y seguridad de la ciudadanía.

Ahora bien, hay otros factores de riesgo que pueden atentar contra la seguridad del Estado y de la ciudadanía, tal como sería un desastre natural –un ciclón o una erupción volcánica- o provocado intencional o accidentalmente como un incendio forestal, atentados terroristas u otro tipo de siniestros-, en los que lo importante es prevenir en la medida de lo posible las consecuencias y atender de inmediato a las víctimas.

Por lo anterior, es conveniente apuntar lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la suspensión de garantías prevista en el artículo 29, el que establece:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

La seguridad del Estado es la legitimidad de éste y la obediencia y respeto que le guarda la sociedad. Más aún, la seguridad del Estado es la condición de estabilidad, legitimidad y legalidad con la que el gobierno y sus poderes y dependencias operan y ejercen la función gubernativa, de conformidad con sus misiones, fines y objetivos generales y particulares.

Por su parte, la seguridad de la ciudadanía -seguridad pública-, es la condición de libertad, tranquilidad, armonía, orden y paz social en que vive la población del país.

Ahora, con respecto a su temporalidad o actualidad cronológica, los asuntos relativos a la seguridad nacional pueden ser: coyunturales o temporales y permanentes. Los primeros pueden deberse a diversos factores, tales como acontecimientos sociales o culturales, así como las contingencias y desastres tanto naturales como provocados. En cambio, algunos asuntos permanentes para la seguridad nacional son: la soberanía, la integridad territorial, la seguridad pública y la protección civil, el bienestar de la población o el equilibrio y mantenimiento del orden público y la paz social.

En materia de seguridad nacional hay factores que tienden a fortalecerla y otros que la lesionan. Los factores que fortalecen a la seguridad nacional son; la correcta interpretación y aplicación de la ley, la justa y equitativa distribución de la riqueza del país, el crecimiento y la estabilidad económica, el desarrollo y la justicia social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el respeto irrestricto a los derechos humanos, políticos, sociales, etc., la administración clara y transparente de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el manejo transparente y claro de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia, la honestidad, decencia e incorruptibilidad de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el respeto a los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal, la disminución de la delincuencia menor y del crimen organizado, la correcta planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas, la correcta planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales, la formación de una conciencia nacional entre la población civil tales como la cultura educativa, la política, la democrática, la laboral, la de prevención de desastres, la de denuncia etc., el desarrollo tecnológico y científico del país y el perfeccionamiento de los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental.

Por otra parte, los factores lesionantes de la seguridad nacional son; la existencia de impunidad e ineficiencia en la interpretación y aplicación de la ley así como la indiferencia y violación a las garantías y equilibrios propios del Estado democrático de derecho, la injusta e inequitativa distribución de las riquezas del país, la pobreza y el rezago económico, la violación flagrante y continua a los derechos humanos, políticos, sociales, etc., la administración viciada, sospechosa y oscura de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el manejo viciado y tendencioso de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia, la deshonestidad, inmoralidad pública y corrupción de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo y la manipulación e imposición en los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal, entre otros.

Amén de lo anterior, también nos enfrentamos con la existencia de fraudes electorales e imposiciones de tipo político, el aumento de la delincuencia menor y del crimen organizado con el consecuente incremento de la inseguridad pública y la alteración de la paz y del orden público, la represión política, presencia de apatía, desconfianza, incertidumbre e inseguridad en la población civil, deficiente o nula planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas, deficiente o nula planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales, falta de una conciencia nacional entre la población civil así como y ausencia de cultura en materia educativa, política democrática, laboral, de prevención de desastres, etc. Además, la actitud apolítica y la falta de bases ideológicas, principios cívicos y valores humanos en la ciudadanía, rezago y atraso tecnológico y científico, analfabetismo e ignorancia, rezago y atraso en los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental, anarquía; migración

y la presencia de grupos subversivos, ya sean de tipo político o armados (narcoguerrilleros, terroristas etc.).

La seguridad del Estado se considera como el primer elemento clave de la seguridad nacional, no porque la de la ciudadanía valga menos, sino porque el gobierno debe gozar de estabilidad. Sólo en situación de seguridad, el Estado será capaz de garantizar la seguridad y la tranquilidad del pueblo.

Como ya se dijo, la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía están sustentadas en una convivencia armónica y pacífica, en el mantenimiento de la estabilidad política y social para su beneficio, en el mantenimiento de su integridad personal –física y moral- y de sus bienes, del equilibrio y desarrollo económico de la economía en general y de la economía de cada individuo en particular.

La delincuencia menor y la organizada, que amenazan la seguridad de la ciudadanía, también se convierten en enemigas del Estado cuando éste lucha contra ellas para disminuirlas, anularlas, contrarrestarlas y erradicarlas, con lo cual, la confrontación se vuelve directa entre ambos.

La delincuencia menor, por lo general, es un problema circunscrito al ámbito local, no así la delincuencia organizada, que, en numerosas ocasiones, también opera desde el extranjero, recibe financiamiento externo o bien, su radio de acción va más allá de las fronteras nacionales y, consecuentemente, goza de mejores y mayores recursos para luchar contra las autoridades oficiales.

La corrupción también es un enemigo natural del Estado, pues es un fenómeno en el que los grupos de poder o los subordinados de éstos pueden caer, cegados por la enfermedad de poder, la ambición u otros vicios igualmente nocivos para la salud e imagen del gobierno. Puede sostenerse que la corrupción es un enemigo del Estado, puesto que su presencia al interior de los órganos de gobierno termina dando por resultado la existencia de impunidad, ineficiencia, deshonestidad, inmoralidad pública y otras actitudes igualmente dañinas y despreciables.

Hay, además, elementos determinantes que son garantes de la seguridad nacional, mismos que se fundan en los factores que fortalecen a ésta. Dichos elementos son: la gobernabilidad (elemento determinante) y los servicios de seguridad (elemento garante).

Gobernabilidad significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es incapaz de ser gobernado.

La gobernabilidad es un medio del gobierno y de la sociedad y no un fin en sí misma, es una condición que designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el 'grado de gobierno' que se ejerce en una sociedad. El gobierno se vale de la gobernabilidad a manera de termómetro para medir los niveles de conflicto –potencial o real-, con el

propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando con los mayores márgenes posibles de actuación. La sociedad, por su parte, acude a la gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social con el fin de garantizar el disfrute pleno de sus derechos.

Por ende, en un sistema democrático, la gobernabilidad es una relación bilateral. Es así que, ésta es la cualidad propia de una comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Por lo tanto, la gobernabilidad es un asunto compartido entre sociedad y gobierno. Así se tiene que, para que exista gobernabilidad, debe haber una coherencia y correspondencia recíproca entre la actividad y la aceptación tanto del Estado como de la población civil. Por lo que, “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político, aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

Con base en las consideraciones antes expuestas, si se compara la lista de los factores que fortalecen y los elementos que lesionan a la seguridad nacional, se podrá ver que tanto unos como otros son decisivos para el mantenimiento o pérdida de la gobernabilidad, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales al interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocan situaciones de ‘ingobernabilidad’ en los países.

La creación de un orden político suficientemente gobernable supone, en primer término, dedicar grandes esfuerzos a la tarea cotidiana e interminable de generar y mantener la legitimidad de las normas y estructuras del régimen. La legitimidad entendida como la creencia de que, a pesar de sus fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto, pueden exigir obediencia, implica un razonamiento dinámico que sólo se logra cuando descansa en la idea de que las instancias ciudadanas son las que permiten canalizar la voluntad popular. La legitimidad de las instituciones con base en el respeto irrestricto al sistema democrático, es el principio de la soberanía popular y del Estado de derecho.

Los servicios de seguridad para el Estado mexicano son de los siguientes tipos: militares, policiales, jurídicos y políticos.

Los servicios militares de seguridad son las Fuerzas Armadas. En nuestro país lo son el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y podemos incluir el Estado Mayor Presidencial. Éstos, son instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales así como para prevenir o resolver eventuales problemas o conflictos

del orden bélico, o aquellos disturbios que, sin llegar a la guerra abierta, no puedan ser contenidos por las corporaciones policiales o solucionados por las vías jurídica y política. Tienen como principal característica el uso de la fuerza por el conducto bélico y, por tanto, su naturaleza respecto de la seguridad nacional es garante. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Los servicios policiales son todas las corporaciones policíacas con las que cuenta el Estado en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal) para combatir a la delincuencia menor y a la organizada, para servir como contenedor de conflictos sociales que no lleguen a la confrontación por medio de las armas, así como para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales. Entre ellas puede contarse a la Policía Federal, la Agencia Federal de Investigación (que orgánicamente depende de la Procuraduría General de la República) así como las policías preventivas, policías judiciales o ministeriales y policías preventivas, auxiliares o complementarias de los gobiernos de las entidades federativas del país y del Distrito Federal, así como de las que se encuentran bajo los mandos de los ayuntamientos municipales.

Tienen como principal característica el uso de la fuerza por medio de recursos armados y de controles menores y de mediana capacidad y, por su naturaleza, también son garantes de la seguridad nacional. Además, realizan actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Los servicios jurídicos de seguridad, igual que en el caso anterior, también son mecanismos para prevenir o resolver problemas o conflictos internos o externos. Dichos mecanismos, cuando surge algún problema hacia el interior de la Federación o de alguna de sus partes, son ejecutados por las autoridades dependientes del Poder Judicial Federal, de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados así como por las partes que integran a éstos en los tres niveles de acción gubernativa para resolver los conflictos. Estos mecanismos también permiten garantizar el mantenimiento de la seguridad nacional. Su principal característica es el manejo, la interpretación y aplicación de la ley para impartir justicia, y cuando se trata de aplicar estos mecanismos hacia el exterior, se les maneja por la vía política, misma que se explicará a continuación.

Los servicios políticos de seguridad son, quizá, la rama más amplia de este renglón, pues se compone de instrumentos y mecanismos para mantener la gobernabilidad, es decir, para determinar o mantener la seguridad nacional, así como para garantizarla. Los instrumentos son todas las dependencias y organismos con que cuentan los poderes públicos para prevenir, buscar, localizar, detectar, controlar y resolver posibles áreas de conflicto, o en el caso de que éstos ya se encuentren en pleno, para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y los efectos de ésta. O bien, son utilizados para mantener y preservar el correcto funcionamiento de las relaciones entre las diferentes partes que componen al Estado mexicano, las relaciones entre el gobierno y la

población civil, las relaciones entre el Estado mexicano y otros Estados y las relaciones entre el Estado mexicano y grupos de presión, partidos políticos y movimientos sociales. Tales instrumentos y mecanismos sirven para regular la actividad gubernativa y la conducta y actividades de los titulares del poder público.

El Estado mexicano ha creado una serie de instituciones que, a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional.

Los Servicios de Inteligencia son los órganos asesores de las instituciones encargadas de la seguridad, ya sea interna o externa, Intervienen en forma continua y permanente en la recolección, análisis e integración de la información de interés en las áreas de seguridad.

En este sentido, la inteligencia deberá entenderse como información crítica sobre amenazas a la seguridad interna o internacional de una nación que es vital para su supervivencia. Bajo este esquema, la inteligencia es importante para todos los Estados sin importar su forma de ejercicio del poder, ya que permite que una nación anticipe y se proteja contra amenazas a su seguridad. Al realizarse de manera efectiva crea la confianza necesaria para que los Estados actúen con reflexión y en forma responsable y para que eviten actos impetuosos basados en información insuficiente o un entendimiento inadecuado que puede ser perjudicial tanto para la estabilidad interna como para el orden mundial.

Es muy amplio el espectro de tareas que les competen. La actividad se ve reflejada en la producción de inteligencia sobre las acciones de toda índole que puedan vulnerar la seguridad, en consecuencia cualesquiera situaciones que pongan en riesgo el orden y la paz social. Así mismo, se encargan de ejercer acciones a través tanto de la táctica como de la operatividad. Todo ello, mediante el componente humano debidamente capacitado para las exigencias que impone la época y desarrolla sus actividades operativas apoyado por elementos técnicos y tácticos apropiados.

De la dinámica social resulta la necesidad de implementar el intercambio de información e inteligencia con organismos nacionales y de los países involucrados en la comisión de ilícitos (todos, en distintas medidas y grados de complejidad), con la finalidad de llevar a cabo un seguimiento constante de las organizaciones criminales cuya magnitud constituya un real peligro para la sociedad. Una de las mayores dificultades que enfrentan las democracias es fiscalizar adecuadamente los aparatos de inteligencia sin interferir con su eficacia y su eficiencia.

Recabar inteligencia en una democracia plantea desafíos singulares. La nueva franqueza y las fronteras recientemente porosas de las democracias emergentes facilitan la interacción de fuerzas buenas y malas, haciendo que la manera de recabar inteligencia resulte excepcionalmente importante para ese tipo de democracias del mundo. Pero la adquisición de inteligencia debe operar consistentemente con los principios básicos del ejercicio del poder que son el

núcleo de estas nuevas democracias; a saber, el Estado de derecho, la franqueza y la sensibilidad con respecto a la voluntad de los gobernados, entre otros. Sin embargo, la inteligencia frecuentemente tiene que obtenerse de fuentes mal dispuestas en ambientes hostiles, así que la adquisición efectiva de inteligencia, si se obtiene de manera consistente con los principios democráticos, es un desafío especial para estas naciones emergentes.

Un gobierno democrático no debe utilizar los elementos e instituciones que posee en aras de su imperio, para recabar inteligencia como un medio para controlar a sus propios gobernados, ya que de no ser así, la inteligencia será una fuerza desestabilizadora y desempeñará un papel destructivo, creando sospechas y desconfianza. En tales circunstancias, la labor de inteligencia podrá crear disenso y división. La desconfianza de actividades secretas de inteligencia entre los gobernados es un problema continuo para todos los gobiernos democráticos, por lo que, una forma importante para contrarrestar la fuerte tendencia de los ciudadanos de desconfiar de organizaciones que actúan en secreto es actuando escrupulosamente de conformidad con las normas legales anunciadas públicamente con fiscalización independiente de las actividades de inteligencia para garantizar que las metas, metodologías y actividades del servicio sean consistentes con las normas y principios legales de la sociedad.

Dentro del marco normativo mexicano existen numerosos preceptos que contemplan la protección de la seguridad nacional. El Código Penal Federal prevé dicha protección a través de la tipificación de diversas conductas que el legislador ha considerado ponen en riesgo o lesionan a la seguridad nacional.

El Diario Oficial de la Federación publicó el 31 de enero de 2005 la Ley de Seguridad Nacional, que tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea, regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia y establecer la competencia al Titular del Ejecutivo Federal de determinar la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

En congruencia con lo anterior, como esbozo muy amplio citamos el contenido de los numerales 3 y 4 del cuerpo legal de marras.

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Artículo 4. La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

CAPITULO CUARTO

I. POLÍTICA CRIMINAL

La política criminal es una especie de la política pública gubernamental, y su estamento es la protección de la sociedad con base jurídico criminal³⁴. A virtud de que ningún sistema conocido de defensa de la sociedad, medido por la criminalidad y sus indeseables efectos, resulta satisfactorio, el centro de gravedad de la política criminal se halla siempre en la renovación del derecho penal, la reforma de la Administración de Justicia penal y del sistema de penas.

Por ello no raras veces se consideran sinónimos política criminal y reforma del derecho penal. Por lo tanto, la política criminal, apunta sobre todo al análisis científico de las correspondientes reflexiones y procesos de formación de la voluntad del legislador, en especial a la renovación del concepto de delito y del sistema de sanciones. Pero la política criminal no puede renunciar a la valoración de los datos empíricos, si es que trata de ser convincente.

La Política criminal, en cuanto disciplina que ofrece a los poderes públicos las opciones científicas concretas más adecuadas para el eficaz control del crimen, y las alternativas legales consiguientes, ha facilitado la recepción de las investigaciones criminológicas y su transformación en preceptos normativos. Ha sido el puente necesario entre el saber empírico (Criminología) y su concreción normativa (legislación penal).

La Criminología está llamada a aportar el sustrato empírico del mismo, su fundamento "científico" y, la política criminal, a transformar la experiencia criminológica en "opciones" y "estrategias" concretas asumibles por el legislador y los poderes públicos. Mientras tanto, el derecho penal debe convertir en proposiciones jurídicas, generales y obligatorias, el saber criminológico esgrimido por dicha política con estricto respeto de las garantías individuales y de los principios de seguridad e igualdad propios de un Estado de Derecho.³⁵

Por ello, se comparte hoy día la opinión de que Criminología, Política Criminal y Derecho Penal son tres pilares del sistema de las "ciencias criminales", recíprocamente interdependientes.

³⁴ KAISER Gunter: Introducción a la Criminología (trad. Rodríguez Devesa, J.M^a); edit. Dykinson, Madrid 1988, pág. 52.

³⁵ GARCIA-PABLOS DE MOLINA Antonio: Manual de Criminología, Introducción y teorías de la criminalidad; edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1988, pág. 121

A la manera como la colectividad reacciona organizadamente, frente a las acciones delictuosas *lato sensu* que amenazan su cohesión o su desarrollo armónico, se le denomina política criminal. Todo sistema tiene por objeto una determinada política criminal. Es tarea de esta disciplina, no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia.

Por esto, se ha considerado que la política criminal se presenta bajo dos aspectos: primero, como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal; tal como es, efectivamente, practicada. En segundo término, como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia; elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La política criminal es, en consecuencia, una parcela de la política jurídica del Estado, la que a su vez es parte de su política general. La programación y realización de una correcta y coherente lucha contra la delincuencia, depende del apoyo y fomento de los estudios tendentes a describir el sistema de reacción social y a determinar los lineamientos y los medios más eficaces. De esta manera, se evitará que la reacción sea espontánea o inorgánica, motivada únicamente por el afán de dar satisfacción a los movimientos de la "opinión pública", originados por la comisión de ciertas infracciones (política criminal del "golpe por golpe"; o destinada a satisfacer, mediante la multiplicación o agravación indiscriminada de la represión, a un público impresionado o temeroso ante la comisión frecuente de ciertos delitos.

De allí que una racional y coherente política criminal suponga un esfuerzo de sistematización y de actualización de las instituciones que luchan contra la delincuencia; instituciones que deben estar integradas en un conjunto coordinado dentro del cual se complementan, en lugar de oponerse; y que deben ser adecuadas a las condiciones sociales.

II. POLÍTICA CRIMINAL, SUS VÍNCULOS CON LAS POLÍTICAS SOCIAL, LEGISLATIVA Y JUDICIAL

Política Social

Ante los desafíos que plantea la seguridad pública, se encuentra establecer políticas sociales, que permitan por un lado coadyuvar en la lucha contra la inseguridad y, por otro, otorgar a la sociedad la manera de manifestar y aliviar sus preocupaciones respecto a esta.

La coexistencia de grupos humanos de muy diverso origen y cultura constituye uno de los fenómenos más característicos de las sociedades modernas, en particular de las que se han dado en llamar sociedades desarrolladas. Nuestra sociedad, por sus propias particularidades internas,

ofrece un ejemplo claro de esa pluralidad de culturas y tradiciones. Por lo demás, esta situación históricamente arraigada, se ha visto enriquecida en los últimos años por el ingreso constante y creciente de personas de ámbitos culturales distintos, cuyas formas de vida, ideas y costumbres no pocas veces se distancian considerablemente de los valores mayoritariamente compartidos. De ahí que la diversidad cultural constituya hoy un aspecto fundamental de nuestra realidad social al que el Estado, desde sus más diversas instancias, debe prestar particular atención con el fin de dar las respuestas adecuadas.

Excepcionalmente compleja se presenta esta tarea en el ámbito del Derecho penal, donde las soluciones rápidas y al hilo de los acontecimientos, sin una reflexión profunda de sus consecuencias, pueden resultar insatisfactorias e incluso contradictorias. De ahí la necesidad de establecer las bases para un tratamiento del fenómeno acorde con los principios constitucionales, punto de partida imprescindible para abordar luego la tarea de concreción de los criterios político-criminales que deben presidir la regulación penal vinculada con el fenómeno del multiculturalismo.

En este sentido, los grandes principios sobre los que se estructura el Estado social y democrático de Derecho apuntan a un modelo de convivencia, donde tanto los individuos como los grupos en que se integran deben encontrar garantizado su derecho de actuar y expresarse libremente en plenas condiciones de igualdad.

La Constitución mexicana ofrece las bases para una valoración claramente positiva de la seguridad pública, lo que implica que las respuestas legales a dicho fenómeno deben abordarse no como soluciones a un "problema" de las sociedades modernas, sino como medidas de fomento y protección de uno de los pilares sobre los que se asienta nuestro modelo de convivencia.

El Estado, a través de sus diversos mecanismos, debe promover las condiciones para el desarrollo de la sociedad. Ello implica la necesidad de una integración e interacción de todos los actores sociales. En donde corresponde a los poderes públicos actuar en virtud de que dichas condiciones sean reales y efectivas. De ahí que no sea suficiente un reconocimiento formal de la seguridad pública como principio rector de la política legislativa, sino que es necesario, además, una tarea positiva que tienda a remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno goce de derechos en un clima de seguridad.

El respeto y reconocimiento de los derechos subjetivos, cuyo punto de apoyo no es otro que la plena vigencia de los derechos humanos, debe coordinarse, sin embargo, con los deberes y límites genéricos que impone la Constitución a todos los gobernados con el fin de garantizar la convivencia.

De nuestra norma fundamental se extraen, en efecto, una serie de reglas esenciales de convivencia que constituyen el auténtico núcleo de la sociedad civil y que, en ese carácter, deben ser asumidas por todos. De ahí que aun en el supuesto de que se admitiera que el contenido concreto de los derechos humanos puede estar sujeto a variaciones dependientes de los valores propios de las diversas culturas, deba reconocerse a aquellas reglas esenciales el carácter de límite de derechos. No se pretende con ello buscar una coartada

que permita justificar medidas dirigidas a imponer orden, sino más bien reconocer la existencia de un marco global de actuación unas "reglas de juego" sin el cual no sería posible la convivencia. Fenómenos tales como el secuestro, homicidio, narcotráfico etc., no pueden ser aceptados en el marco de la ética de los derechos humanos sobre la que se asientan los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

De la valoración realizada hasta aquí sobre el fenómeno de la seguridad pública en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, pueden extraerse dos grandes principios político-criminales que deberían presidir las decisiones legislativas en este ámbito específico; a saber, el deber de los poderes públicos de adoptar medidas dirigidas a prevenir conductas antisociales en el seno de la sociedad y, en segundo lugar, el deber del propio Estado de evitar actuaciones que puedan interpretarse como carentes de legalidad o de hecho signifiquen inseguridad.

Con relación al primer aspecto, una política de prevención de conductas antisociales no debe implicar necesariamente la intervención punitiva. Sería prioritario definir estrategias de carácter eminentemente social al servicio de la convivencia social, por ejemplo: educación, cultura de la legalidad, recreación etc., y evitar la huida sistemática al derecho penal.

Sin embargo, no pueden ignorarse las agresiones contra los gobernados, convertidos en punto de mira de grupos delincuenciales, que, junto a la agresión de bienes jurídicos fundamentales, atentan directamente a la dignidad personal y, en su caso, a la pervivencia del grupo social. En estos supuestos la intervención penal resulta legítima, siempre que en aras de una mayor efectividad no se sobrepasen los límites que presiden y circunscriben la criminalización de conductas.

Los principios de intervención mínima, lesividad y responsabilidad por el hecho cometido constituyen barreras infranqueables de la intervención penal, cuya vulneración pone en peligro toda una estructura de defensa de las libertades.

Por ello debe replantearse la formulación de preceptos totalmente indeterminados, o la agravante genérica de ánimos, que pueden conducir a interpretaciones penalizadoras del pensamiento entrando en contradicción con la protección constitucional de la libertad ideológica.

En el entendido de que, la acción humana está estructurada de acuerdo a normas compartidas y aceptadas por los miembros de una colectividad; la estructura de la acción social sitúa la acción en cuatro subsistemas: biológico, psíquico, social y cultural, que conforman el sistema de la acción, entre cuyas partes pueden descubrirse conexiones, equivalencias y solidaridades. Toda acción es siempre global, es decir, está inscrita en esos cuatro subsistemas y es resultado de la interacción de las fuerzas o influencias de cada uno de ellos.

La política social es la forma de intervención del Estado en la sociedad civil cuyo objetivo es la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, de familias o de grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de la igualdad de oportunidades, la realización personal, la integración social y la

solidaridad. La finalidad global de los servicios sociales es la satisfacción de determinadas necesidades humanas dentro de una comunidad.

Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la revolución industrial. En sus inicios, las políticas sociales en general, fijaron su objeto en grupos vulnerables; empero, con el tiempo, estas han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, de su representación institucional y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población. Sin embargo, el disfrute de dichas libertades no puede ser posible sin una sociedad que ostente el goce de la seguridad pública.

Bajo el esquema planteado el papel del Estado es proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Todos los estados tienden así a tener ciertas instituciones (legislativas, ejecutivas, judiciales, etcétera) para uso interno, además de fuerzas armadas para su seguridad externa, funciones que requieren un sistema destinado a recabar ingresos. En varios momentos de la historia, la presencia del Estado en la vida de los ciudadanos ha sido mayor que en otros. En los siglos XIX y XX la mayoría de los estados aceptó su responsabilidad en una amplia gama de asuntos sociales, dando con esto origen al concepto de Estado de bienestar.

Estas prácticas plantean cuestiones importantes en lo que a la legitimidad de los Estados se refiere. Los requisitos militares de crear y mantener dichas entidades se inclinaron hacia el desarrollo de sistemas autoritarios y algunos autores enfatizaron acerca del necesario sacrificio de la libertad individual en beneficio de las necesidades del orden colectivo, ejercido con el respeto hacia el bienestar de todos los grupos de la sociedad.

En las postrimerías del siglo XX la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y el capital y la penetración mundial de los medios de comunicación se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los Estados. Estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía.

Entendida la estructura social como un conjunto sistematizado de formas en que grupos e individuos se organizan y relacionan entre sí con los distintos ámbitos de una sociedad; resulta un instrumento para analizar la realidad social.

La conjunción o el entrelazamiento de los temas de la política social y de la participación ciudadana, no resulta una tarea fácil. Si la política social implica una *intervención* del Estado en lo social, es de presumir una alteración, una

participación o una reacción de lo social frente a esas acciones o iniciativas de los poderes públicos. Tan importante puede ser analizar la justificación o la legitimación de esa intervención como la modificación real que esa intervención induce en lo social.

En otras palabras, el desarrollo de la política social implica no sólo una transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad, la conveniencia e incluso la necesidad de una participación activa de esa población y no la mera pasividad provocada o producida por el acto de recibir esos bienes o esos servicios. Las opciones intermedias se tornan lógicamente múltiples y a su vez difíciles de identificar o de caracterizar. Pero esa tarea de reflexión y de análisis se hace hoy posiblemente más urgente sobre todo si los vacíos no los pueden llenar satisfactoriamente una sociedad civil quizás insuficiente o inadecuadamente organizada.

La política social compromete en una u otra forma, con diverso grado de iniciativa y de intensidad, la acción del gobierno, sea a escala local o global. Si bien la política no se reduce a la actividad desplegada desde los poderes públicos, la realización de los fines generales que se propone la política social no pueden ser alcanzados sin la participación de los órganos correspondientes del Estado y sin hacer uso de los mecanismos y recursos que le son propios. Lo que implica necesariamente la presencia inevitable de esos poderes públicos en la orientación, regulación o desarrollo de esas políticas.

La política es posibilidad de incidir en lo acontecido, en lo que acontece o en lo que podría ocurrir en la vida social de los ciudadanos, y puede servir para consagrar o reforzar las situaciones constituidas y puede ser referido a los principios que gobiernan la acción hacia determinados fines. El concepto denota acción sobre medios y sobre fines, por lo que implica cambio de situaciones, sistemas, prácticas o comportamientos. Debemos notar aquí que éste concepto de política solo tiene sentido si la sociedad, grupo u organización cree que puede efectuar un cambio de una u otra forma.³⁶ En la justificación de su acción, la política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce en su funcionamiento el sistema económico. Los efectos de la actividad económica, previsibles o inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva resulte la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitigación o una rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social.

La política social pretende obtener determinados logros o resultados, por lo que, esas prácticas o acciones están orientadas por ciertos fines o ciertos valores que trascienden y la justifican, o al menos dan sentido, a esos resultados esperados y buscados. Fundamenta sin embargo toda relación o conexión entre los individuos, que al orientar su conducta los unos en función de los otros, no hacen más que reactivar o revivir la preexistencia modificable de esas redes o de esos enlaces.

³⁶ Richard M. Titmuss, *Social Policy*, George Allen & Unwin, Londres, 1974, pp. 23-24.

Un enfoque institucionalista o sistémico que se adecue a el nuevo modelo de Estado habría de llevarnos a valorizar o a tomar importancia a las estructuras en las que se definen no sólo las identidades colectivas, con sus símbolos y sus tradiciones, sino en el que además se construyen esas solidaridades que se concretan en propósitos de acción o en interacciones múltiples, es decir, las redes a través de las cuales la civilidad es producida y reproducida.

El tratamiento que se realiza de la sociedad (de arriba hacia abajo), se da por consiguiente a través de aparatos encargados de regular lo que en la sociedad acontece. Esas regulaciones tienen como fin el logro de un cierto orden en los procesos sociales y presentan el rasgo de la exterioridad en relación con las conductas de los individuos cuyo acatamiento reclaman. Los aparatos se perfilan en el universo social con fronteras institucionales más o menos precisas, en la medida en que tienden a la especialización de sus funciones y reclaman para ello un cierto grado de oficialización o de reconocimiento público. Asimismo, el logro de sus funciones es analizable en términos cuantitativos, valga decir, mediante índices o mediante cifras. En cambio, "lo sociable es la sociedad de abajo hacia arriba que permanece en el nivel de los vecindarios, de las aceptaciones recíprocas". Es algo que no se deja oficializar.

Entre tanto, lo sociable se desarrolla a través de redes donde los actores mantienen relaciones de aceptación recíproca y es allí adonde se generan ciertos códigos de conducta que se distinguen claramente de lo que serían las regulaciones externas. A diferencia de los aparatos, las redes no tienen fronteras precisas, no se sabe con certeza adonde comienzan y adonde terminan. De igual forma, las redes, sean de parentesco, de amistad o de vecindario, pueden tener fines múltiples, por lo que la especialización no es un rasgo que las caracteriza o las define. Por la diversidad de sus enlaces, las redes ponen en contacto, sea a través de enlaces directos o indirectos, a individuos de diversa procedencia, a pesar de que sus integrantes pueden adquirir un conocimiento individualizado de los distintos integrantes de las redes a las que ellos pertenecen.

Resulta claro, entonces, que las redes, a diferencia de los aparatos, no se identifican con estructuras organizativas formales. Su importancia reside en el hecho de que pueden servir de asiento o de sustrato para distintas organizaciones. Cumplen así la función de verdaderas matrices que pueden dar origen a organizaciones que sin embargo se distinguen de esos aparatos. Por esa razón, la sobrevivencia de esas organizaciones dependerá, en buena medida, de la consistencia y de la durabilidad de esas redes que le sirven de asiento.

El énfasis en los individuos que integran esa red y en la eventual multiplicidad de relaciones *que cada uno de ellos* mantiene entre sí, ha permitido destacar un fenómeno que para ellos da cuenta de la importancia que ha cobrado la llamada sociedad civil. Cuando los individuos, a partir de las redes sociales en las que aparecen inscritos, pueden constituir, ingresar o abandonar determinadas organizaciones voluntarias, es posible utilizar la figura de un "hombre modular". La figura remite no sólo a la multiplicidad de

afiliaciones que los individuos pueden establecer, sino también a su carácter electivo: "El hombre modular es capaz de amalgamar efectivamente tanto asociaciones como instituciones, sin que esta amalgama sea total, entrelazada, asegurada por el ritual y estabilizada a través de su ligamen a un conjunto interno de relaciones, todas ellas vinculadas entre sí e inmovilizadas. El hombre modular puede unirse, dentro de un propósito específico *ad hoc*, a una asociación delimitada, sin ligarse él mismo mediante ningún ritual. Puede abandonar una asociación cuando disiente de su política, sin estar expuesto a una acusación de traición"³⁷.

Quienes han venido exaltando las bondades de las organizaciones que se situarían en ese vasto y variado espacio que constituiría la sociedad civil, han destacado asimismo la importancia de una cierta horizontalidad, una ausencia de jerarquizaciones rígidas o formales que no sólo facilitarían el ingreso o la salida, sino que además, harían más fluido y menos entabado el funcionamiento de esas organizaciones, por lo que se ha designado ese fenómeno como el predominio relacional de la "reciprocidad simétrica". En contra partida "la reciprocidad asimétrica" creó un mundo humano y social que fue visto como indivisiblemente ligado con la naturaleza. Enfatizó el sentido del logro, de la libertad y de la construcción"³⁸.

La ciudadanía se genera en una forma de relación social que supone un sentido directo de pertenencia a la comunidad, basado en la lealtad a una civilización concebida como una posesión común. De ahí las dificultades que la construcción de una ciudadanía implica en sociedades marcadas por la heterogeneidad estructural, por las grandes distancias sociales y por los recurrentes conflictos culturales

Llama la atención la relación tan estrecha que sobre el tema tienen las aseveraciones de Tocqueville cuando describía la vida social que como extranjero observaba en la sociedad estadounidense del siglo³⁹ antepasado. Tocqueville se sorprendía favorablemente cuando constataba la densidad relacional y la multiplicidad de organizaciones voluntarias que caracterizaban el paisaje social norteamericano de ese entonces. Hay que recordar que, no se puede concebir la democracia, como tal, sin las aportaciones de dicho pensador.

A partir de esas consideraciones se ha podido concluir que, como consecuencia de la existencia y del funcionamiento de esa multiplicidad de organizaciones voluntarias, valga decir, de la calidad de la vida asociativa de los individuos que en ellas participan, se origina un fenómeno de producción de capital social, que sostiene la reciprocidad y la participación cívica, que fortalece la confianza social y que alimenta a su vez las redes sociales que hacen posible esas diversas formas de participación ciudadana. Ese capital social puede ser definido como el conjunto de "rasgos de la organización

³⁷ GELLNER, Ernst. *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, Penguin, New York, 1994, pp. 99-100.

³⁸ TESTER, Keith, *Civil Society*, Routledge, Londres, 1992, p. 31.

³⁹ TOCQUEVILLE, Alexys de. *La democracia en América*.

social", como son las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el mutuo beneficio"⁴⁰.

La eficacia de la acción de gobierno y el logro de ciertos objetivos de interés nacional están fuertemente influidos por la implicación de los ciudadanos en los asuntos que conciernen más bien a sus comunidades.

El derecho que los ciudadanos pueden tener a ciertas condiciones y oportunidades como integrantes de una sociedad y al formar parte de una nación, no es algo dado, ni en forma invariable, ni en forma definitiva. Ese derecho no se presenta como algo evidente que no requiera justificación. Ha sido necesario, a lo largo de la historia, a través de la reflexión y como resultado de luchas y de negociaciones, ir clarificando y definiendo el contenido de esos derechos de ciudadanía social y su consiguiente fundamentación. Rousseau formuló de una brillante manera en El Contrato Social ese imperativo a la igualdad social en relación con las desigualdades que la dinámica produce.

Una *nueva* contractualidad social en la que, se señalen claramente los destinos deseados, las posibles rutas y los costos compartidos del trayecto sugerido o prometido, se torna así, más que una posibilidad, una cierta exigencia. Solo de esta manera, quizás, al promover la formación de un *nosotros* más vasto, más activo y a la vez ineludiblemente más preciso, será posible reconstituir la solidaridad, no solo ya como elemento sino también como proyecto.

Se concibe a la política criminal como una estrategia para enfrentar el fenómeno de la criminalidad, que como toda política pública se integra con presupuestos de los que se parte y objetivos que se pretenden alcanzar e instrumentos idóneos para conseguir estos últimos; empero, lo que la diferencia del resto de las políticas públicas, es que, la política criminal está vinculada con un aspecto de la realidad social especialmente sensible; a saber, la inseguridad ciudadana provocada por la criminalidad, entendida como el temor generalizado de la población de ser víctima de los delitos.

Esta circunstancia determina –sobre todo en épocas de crisis de inseguridad ciudadana– que la respuesta más cómoda, siempre a la mano y posible, sea la del endurecimiento del tratamiento penal. Ante la opinión pública, el Estado aparece así preocupado de la materia, aunque su respuesta no constituya sino una receta probadamente fracasada.

Contrariamente a lo que pareciera ser el sentir generalizado de la población, el exceso de rigor penal no es un mecanismo eficaz en la lucha en contra de la delincuencia. Investigaciones criminológicas realizadas en diferentes países muestran que no existe correspondencia entre, por una parte, los grados de represividad de los sistemas penales y, por la otra, las tasas de criminalidad. No es efectivo que el aumento de la primera produzca el efecto de disminuir el índice delincencial.

⁴⁰ PUTNAM, Robert "The prosperous community: Social capital and public life", *The American Prospect*, No. 13, 1993, p. 35.

El delito es la expresión aguda de conflictos personales y sociales complejos y, el sistema penal –atendidas sus limitaciones- sólo capta una parte del conflicto, sin alcanzar el trasfondo social y personal, de tan variada naturaleza que ha incidido en la comisión del hecho punible. A lo que debe añadirse, como lo saben desde hace mucho tiempo los criminólogos -y debieran tenerlo en cuenta los responsables de la política criminal-, que el delincuente a lo que verdaderamente teme no es tanto a la pena (de la que espera escapar), sino a ser descubierto; es decir, a la eficacia del sistema penal.

La errónea creencia en la eficacia del rigor penal produce diversos efectos humanos y sociales negativos, entre los que cabe destacar los siguientes: sufrimientos inútiles, los que, además, son distribuidos inequitativamente en la población, recayendo en forma abrumadoramente mayoritaria, sobre los sectores más desprotegidos, que son los que resultan más vulnerables a la intervención del sistema penal; se crea la ilusión -un placebo- de que la mayor represividad es un instrumento idóneo para controlar la criminalidad, confianza peligrosa en cuanto obstaculiza o dificulta la adopción de otras medidas de diverso orden que sí podrían contribuir a avanzar en la solución del problema y, por último, el rigor penal excesivo del sistema penal tiene carácter criminógeno; es decir, contribuye a la generación y reproducción de la criminalidad. A este último respecto es menester precisar que mediante los mecanismos de las detenciones policiales -la inmensa mayoría de las cuales afecta a sospechosos, muchas veces primerizos- de infracciones sin mayor relevancia, como ebriedad o consumo de drogas; de la prisión preventiva, que se aplica en la práctica como la regla general a los procesados a los que, por otra parte, se presume inocentes y el abuso de la pena de cárcel, prevista para toda clase de delitos y de autores, sin consideración a la gravedad de las infracciones y a las necesidades y características de los condenados. Es el propio funcionamiento del sistema el que contribuye a estigmatizar a los imputados de delitos como delincuentes, y al ponerlos en contacto muchas veces innecesariamente con los establecimientos de detención y prisión, con el consiguiente riesgo de la desocialización y del contagio criminal y a que un porcentaje de estas personas alcanzadas por el sistema penal ingresen a la carrera criminal o refuercen su decisión de mantenerse en la misma.

Como ya se ha expuesto, el sistema jurídico que la contemporaneidad demanda es el de un Estado social democrático de derecho, en el que el elemento social juega un papel de vital importancia, ya que, es la sociedad la que otorga el mandato de ser gobernada y en base a su grado de participación se logra el desarrollo para su bienestar.

Bajo esta óptica, el Estado debe crear instituciones que den servicios de orientación legal, social, cultural y en general de atención sobre cualquier punto relacionado con la seguridad pública y jurídica.

De igual forma se debe promover la participación activa de diversos sectores de la sociedad y fomentar y canalizar la denuncia pública de hechos

que puedan constituir; con el objetivo de fortalecer una cultura de la responsabilidad y la legalidad.

La política social debe, a través de instituciones estatales, crear organismos que brinden servicios a la comunidad, que logren dar respuesta a las demandas de la sociedad. Por lo que, la creación de programas en ese rubro debe tener por objetivo incrementar la confianza de la sociedad en las instituciones, a través del diálogo entre el personal sustantivo y la población, informar acerca del ser y quehacer de las instituciones y escuchar propuestas, inquietudes y denuncias

Mediante una orientación legal y social, se brinda al público el acceso a la cultura de legalidad, dichas asesorías deben llevarse a cabo, ya sea por circunstancias particulares o inquietudes generales.

La complejidad que supone la seguridad pública requiere de políticas sociales que abarquen el mayor número de conflictos que inquietan y vulneran la tranquilidad de la población. Entre los puntos más importantes que se deben observar están, el apoyo a familiares de personas extraviadas o ausentes, la atención a personas detenidas, familiares y/o representantes legales, vigilar que los derechos humanos sean respetados, atención especial a grupos vulnerables como menores, mujeres en estado de gravidez o de lactancia, senectos, indígenas, extranjeros y personas con discapacidad, crear sistemas de información de la situación jurídica de las personas, establecer mecanismos de atención para adictos sean delincuentes o no y crear módulos de atención al público ya sea de forma personal o con la utilización de los medios tecnológicos usuales.

Como ya se ha externado, la sociedad requiere de una cultura de legalidad, dentro de la cual forma parte la prevención del delito. Dentro de una política social es necesaria la impartición de pláticas y conferencias al público en general, y como prioridad a niños y jóvenes sobre prevención del delito y fármacodependencia coordinando actividades con padres de familia y autoridades escolares de todo el país, a fin de privilegiar la atención a la población considerada de mayor riesgo. A través de brindar elementos conceptuales y prácticos, así como informar y fomentar la conciencia acerca de las graves consecuencias que el uso y abuso de drogas ocasionan en la salud y seguridad de la población. Por lo que también será fundamental contemplar a todos los actores involucrados en lograr la prevención del delito.

Asimismo, es necesario realizar campañas de divulgación a través de los medios de comunicación (electrónicos e impresos), así como alternativos (exposiciones, carteles, trípticos, folletos, espectaculares, bardas, etc.), con mensajes preventivos en las materias involucradas, a fin de difundir y promover entre la población la cultura de la responsabilidad y la legalidad.

La celebración de convenios de colaboración tiene como propósito fortalecer en la población una cultura de la responsabilidad y de la legalidad, e incorporar la participación de instituciones públicas (de los tres niveles de gobierno), sociales, privadas y académicas en el quehacer preventivo, coordinar acciones y sumar esfuerzos, voluntades y recursos para un propósito común, la protección de los sectores de la población más vulnerables. De igual

forma se deben realizar convenios con diversas universidades e instituciones académicas para la prestación de servicio social. Un modelo integral de prevención debe tomar en cuenta programas de toda índole, culturales, educativos, de esparcimiento, deportivos etc., en los que participen instituciones públicas, sociales y privadas.

Empero, actualmente el reto para el diseño y la puesta en práctica de cualquier política de prevención es el escepticismo y la falta de confianza en las instituciones de justicia. Superar este reto implica, entre otras cosas, que las instituciones deben redoblar sus esfuerzos para abatir la impunidad, hacer más eficiente el trabajo que por mandato les corresponde y ofrecer a la ciudadanía una imagen de que la autoridad está ocupada y preocupada en proteger los intereses y los valores que son inherentes a la persona y a la sociedad organizada.

La política criminológica constituye un repertorio de decisiones y de acciones legislativas que tienden al abatimiento de las conductas ilícitas, buscando salvaguardar los valores sociales que requieren de protección jurídico-punitiva.

La complejidad de la criminalidad, con la consecuente y creciente inquietud de la sociedad, ha hecho necesaria la planeación y organización de nuevas medidas relacionadas con el fortalecimiento del estado de derecho, el combate a la impunidad y al crimen organizado, así como el desarrollo de una mayor eficiencia en el servicio público prestado, tomando en cuenta la crisis de confiabilidad en la que se encuentran los órganos comprometidos en procurar y administrar justicia.

No obstante los resultados y esfuerzos realizados en este tema, no existe actualmente una política global o integral en materia de prevención de las conductas delictivas. Esta ausencia parece derivarse de que, el paradigma tradicional criminológico observa la prevención del delito como sinónimo de amenaza; es decir, se considera que la forma de prevenir el delito es la advertencia de que existe un castigo para determinadas conductas, dejando de lado la premisa de que el delito no sólo representa una acción que contradice la norma jurídica, de ahí su antijuridicidad, sino que, también entra en contradicción con una norma cultural, con un valor socialmente reconocido que, por su condición, ha sido elevado a la protección de la ley con el fin de preservar el bien común.

Desde luego, una política de prevención del delito centrada en el apuntalamiento de los valores culturalmente aceptados y jurídicamente protegidos, deben enmarcarse dentro de una política social y económica diseñada y puesta en práctica por el Estado, puesto que las circunstancias socioeconómicas resultan, en muchas ocasiones, condicionantes (aunque no determinantes) de la elevación de los índices delictivos. Así, valores ideológicamente admitidos pueden entrar en contradicción con comportamientos condicionados por las situaciones económicas.

La promoción de la participación ciudadana, cuantitativa y cualitativamente extensa, es indispensable para el fortalecimiento de una

cultura cívica que integre como parte sustantiva los bienes jurídicamente tutelados.

Ninguna acción preventiva puede aspirar a ser efectiva y duradera si no cuenta con el apoyo decidido de la población, lo que implica que las campañas preventivas tienen que tomar en cuenta, por una parte, los intereses de las personas a quienes se dirigen dichas campañas, considerando diversas peculiaridades, como son su nivel educativo, su estrato social, sus formas específicas de cultura etc. y por otra parte, tienen que incluir necesariamente un mensaje de naturaleza pedagógica y positiva que anime una conciencia de respeto a la Ley, la confianza en las instituciones, la convivencia pacífica y la armonía en las relaciones sociales. Desde luego, se busca que los elementos anteriores se traduzcan en actividades colectivas entusiastas que potencialicen los empeños de la autoridad (no puede haber prevención sin colaboración social).

La prevención del delito requiere del análisis particularizado o específico de las zonas criminógenas y de todos aquellos datos que permitan conocer con la mayor precisión las circunstancias sociales, económicas y culturales que inciden en el comportamiento delictivo.

El fenómeno de la delincuencia es cada vez más complejo y requiere de instrumentos, recursos, disposiciones y acciones mejor planeadas y orientadas científica y tecnológicamente para combatirlo. Igualmente, la prevención del delito debe recurrir a especialistas en diversas áreas del conocimiento y corresponde a los órganos estatales diseñar los propósitos y la organización del conocimiento adquirido. Así, para que la prevención sea eficiente y eficaz, requiere de multidisciplinas como son los criminólogos, comunicólogos, abogados, peritos, médicos, pedagogos, trabajadores sociales, antropólogos etc. Por ello se colige que la prevención del delito es la concientización y la capacitación de la sociedad para saber elegir, decidir, corregir y aislar situaciones comprometidas.

Más específicamente, la prevención de conductas ilícitas y antisociales requiere de la formación y el reforzamiento de la conciencia social en la población, buscando que se traduzca en acciones concertadas entre la autoridad y la sociedad, empleando para ello conocimientos pertinentes que hagan posible la previsión de conductas anómicas en los individuos, en los grupos y en las colectividades.

De acuerdo a lo anterior, una política global o integral de prevención del delito ha de abandonar el paradigma tradicional que piensa la prevención exclusivamente en términos de punibilidad. Por tanto, debe dar paso a una nueva concepción fincada en la formación de la conciencia cívica y del sujeto de derecho, conceptualización que dirige las acciones preventivas en función de los componentes valorativos inherentes a la norma penal; es decir, que pone el acento en los bienes jurídicamente tutelados entendidos como principios esenciales de la convivencia social, regulados por el derecho como expresión de convicciones determinadas en un espacio y en un tiempo dados.

De manera paralela, la prevención del delito debe fundamentarse en la determinación, explicitación y difusión de aquellos valores que protege la

norma jurídica, porque la conducta humana va efectivamente orientada por una tabla de valores o preferencias que entraña la posibilidad de ascender de un valor más bajo a uno más alto, de lo malo a lo bueno y de éste a lo mejor. Esa posibilidad es la que justifica el esfuerzo continuo de individuos, grupos y naciones por superar la ignorancia, la pobreza, la injusticia social y la violencia. Es la posibilidad de este ascenso lo que justifica una política de prevención que tienda a mejorar y asegurar la cohesión social, una de cuyas repercusiones es justamente la evitación de conductas delictivas.

La cultura de prevención del delito, por tanto, deberá enfocar sus acciones prioritarias a la concientización, sensibilización e información, que capaciten a los nuevos ciudadanos, permitiendo que éstos puedan orientar sus decisiones hacia la plena convicción de que la Ley es el camino más seguro y que ante cualquier acto que viole las normas jurídicas, existirá una sanción.

Es importante, en este sentido, crear y fomentar los programas de salud física y mental que la comunidad exige, pero que no siempre visualiza el aporte de recursos para enfrentar la situación. Habría que empezar con los niños y desde el primer año de enseñanza básica, buscando un enfoque social amplio que apunte a fomentar el desarrollo de mejores modelos de calidad de vida, orientando el uso del tiempo libre, por ejemplo, en las "horas de riesgo"; es decir, aquellas en las que los adolescentes y jóvenes están fuera de la escuela, fomentando las actividades deportivas y recreativas. Para la realización de estas actividades se precisa de recursos económicos importantes, pero los beneficios que traen consigo resultan incalculables.

El objetivo es instrumentar planes y programas de acción específicos que tengan como finalidad desalentar el uso de drogas con fines de intoxicación, que busquen la colaboración de las instituciones oficiales, sociales o privadas, a nivel nacional, estatal o municipal, que trabajan en tareas educativas y terapéuticas promoviendo el intercambio de criterios afines entre Instituciones.

Las estrategias son diseñar, producir y distribuir materiales con contenidos científicos que tengan como propósito el desalentar la farmacodependencia, buscar fuentes de financiamiento a través de las redes sociales o comunitarias, establecer convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas interesadas en el desarrollo del deporte, la recreación sana y la cultura. De igual forma se deben promover y crear consejos de lucha contra las adicciones a nivel municipal para coordinar, apoyar, promover y ejecutar las acciones específicas en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación.

Una de las principales preocupaciones del gobierno es fomentar la seguridad pública. Vista ésta como una problemática social, se crea la necesidad de implementar políticas que permitan desarrollar actividades que involucren tanto a las instituciones como a la sociedad civil, que es la que directamente la sufre.

Es muy importante resaltar que en este sentido, la sociedad desempeña dos papeles, a saber, como sujeto activo, es impulsora y realizadora de las actividades de prevención y como sujeto pasivo, es receptora de los beneficios

que con su colaboración se obtengan y que se reflejen en un incremento de la seguridad pública.

Al respecto, los medios electrónicos de comunicación ofrecen una alternativa importante en esa labor porque permiten la difusión de mensajes que alcanzan a un mayor número de receptores y favorecen campañas con una mayor duración y un más amplio impacto. Desde luego, es indispensable que tales mensajes reflejen actitudes positivas. El objetivo es impulsar la participación de los medios de comunicación social en el diseño de diversos programas y campañas que informen a la población sobre temas de cultura preventiva, que aporten elementos para favorecer el conocimiento de los derechos que los ciudadanos tienen en caso de ser víctimas de un delito y que tengan como mira generar una imagen de confianza en las instituciones.

Como estrategia hay que impulsar el uso de los medios electrónicos de comunicación en la difusión de mensajes que reflejen actitudes positivas, intensificar la producción de materiales audiovisuales junto con la de materiales gráficos (carteles, trípticos, cartillas, volantes, etc.), a fin de presentar modelos que, con distintos mensajes, desalienten las actitudes antisociales, informen sobre las penalidades y al mismo tiempo, fomenten el interés social por la preservación de los valores contemplados por las normas jurídicas.

Política legislativa

Tradicionalmente la noción de política criminal se ha asociado a una actividad propia y casi exclusiva del órgano legislativo; es decir, la selección de las conductas a las cuales se le asigna una sanción de carácter retributivo. En este ámbito, es tarea prioritaria del legislador efectuar un juicio de costo-beneficio entre la gravedad del injusto que se tipifica y la consecuente privación de bienes jurídicos que importará la imposición de una pena en la persona del eventual sujeto responsable. Esta elección, no siempre del todo racional ni proporcional, se lleva a cabo de modo abstracto, tomando como marco de referencia diversos grupos de casos y desde una perspectiva eminentemente orientada hacia la prevención general.

Ahora bien, resulta evidente que dichas previsiones legislativas no son suficientes para hacer frente a las diversas modalidades de criminalidad. Esto se comprueba de modo más significativo en materia de delincuencia organizada donde aparece en primer plano la necesidad de contar con un sistema judicial efectivo.

Uno de los puntos que pone a prueba el sistema penal es justamente la confrontación entre los casos de la realidad en los que aparece la pretensión de actuación del derecho penal y los casos en que alguien resulta responsabilizado penalmente por los hechos punibles. Resulta empíricamente comprobable que frente al actual fenómeno de expansión del derecho penal sobre la actividad delictiva, su aplicación concreta por parte de los poderes del Estado presenta un déficit preocupante.

Esta situación no es exclusiva de ningún país, aunque en algunos sea más notoria que en otros, sino que es común a los diversos sistemas penales y hasta casi consustancial al derecho penal expansivo. La manera como se proyecta y ejecuta la reacción organizada contra la delincuencia depende de los medios con que cuenta el Estado.

Las dificultades que tenemos en México para producir leyes no se deben exclusivamente a problemas políticos derivados de las diferentes plataformas políticas representadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también a aquellos propios de un sistema jurídico complejo, caracterizado por diseños legislativos en los que a menudo priva la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia. Estas características del sistema jurídico se originan en buena medida por la aplicación de una mala técnica legislativa y por la carencia de una política definida para legislar. Por ello, tomar en serio los problemas inherentes a la creación de leyes y su utilidad en la construcción de políticas públicas es aceptar una invitación en torno al debate sobre el proceso para tomar decisiones legislativas y sobre la calidad de las leyes.

Hay que tomar en cuenta la creación legislativa, como un proceso de interacción entre distintos elementos como son, editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores, los que además pueden examinarse desde distintas perspectivas o ideas de racionalidad (lingüística, lógico formal, pragmática, teológica y ética).

El uso de las normas jurídicas como uno de los principales instrumentos para la definición y ejecución de las políticas públicas, confirma que el proceso de producción legislativa es un puente para articular diversas disciplinas sociales; para generar un diálogo dentro de un contexto de restricciones normativas, a partir de diferentes enfoques que orientan y explican conductas sociales.

De tal manera que si en el fondo el proceso de legislación tiene como objetivo alcanzar decisiones racionales siguiendo un procedimiento institucionalizado, entonces éste procedimiento tiene que construirse y evaluarse incorporando al enfoque jurídico herramientas de formulación de políticas concretas y enfoques relacionados con las implicaciones económicas, políticas y administrativas de las normas jurídicas.

Articular los lineamientos de la ingeniería legislativa a la creación y modificación de leyes, puede resultar útil para captar las complejas y múltiples relaciones de los espacios públicos y privados de la creación de las instituciones formales o reglas que restringen y definen en cierta medida el modelo de desarrollo económico y político.

Suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa, fortalece la idea de que un buen proceso legislativo, debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejan realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. Pensar en soluciones anticipadas de conflictos y

la posibilidad de nuevos intercambios, es en principio una cuestión compatible con la exigencia de instituciones eficientes.

Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sean políticos, sociales o económicos.

Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere, independientemente de ser posible su cumplimiento voluntario, de mecanismos legítimos de coacción para garantizar su eficacia.

Se trata de construcciones sociales en las que se establecen limitaciones y las condiciones en que a algunos individuos se les prohíbe, faculta o permite realizar ciertas conductas. En éste sentido, las instituciones son restricciones por que definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos; además, definen la estructura jerárquica de las organizaciones políticas, sus modelos de decisiones y sus mecanismos de control y de evaluación. Los distintos diseños institucionales inciden directamente sobre la estructura de la sociedad; es en reglas formales en las que se expresan la decisión de asignar derechos y obligaciones a favor de sujetos concretos y es en ellas en donde se prevé la eficacia de dichas prerrogativas, cuando adquieren la calidad de reglas procesales para impulsar la ejecución forzosa de las obligaciones correlativas de tales derechos.

La eficacia de las instituciones formales (su obediencia y aplicación), depende de diversos factores como son el punto de vista interno del derecho, la legitimidad y principalmente por lo que hace a la aplicación del poder coercitivo del Estado para hacerlas cumplir. Las normas jurídicas, como instituciones no sobrevienen únicamente por sus objetivos y la aceptación de los mismos por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que generen condiciones estables para cooperar y propicie la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva.

Para aspirar a lo anterior, los esquemas normativos expresados en el sistema jurídico deben ser claros, precisos y dejar de lado la ambigüedad, ya que con ellos se proporcionan márgenes de discrecionalidad, que seguramente serán aprovechados por quienes tienen conocimiento de que existen y que además tienen los medios para servirse de ellos. Se contará con mayor certidumbre en las transacciones, con mayor capacidad de predicción de las acciones futuras y de cumplimiento de los procesos previstos para ejecutar las obligaciones jurídicas.

Como se puede observar, la relevancia de las instituciones consiste en que son el medio para determinar que pueden hacer las organizaciones, el Estado y los individuos. La manera en que se conducirán las relaciones, la discrecionalidad de las autoridades, la participación de los ciudadanos, la distribución de los recursos y la asignación de los derechos, depende de quien tiene la capacidad de formularlas.

Hay que reconocer que para construir instituciones formales y para diseñar las organizaciones facultadas de aplicarlas y garantizar los valores implícitos de las mismas, no es suficiente concretarse, por un lado, a razones de técnica-jurídica, o bien hacerlo sobre razones técnico-políticas, si no que el proceso de diseño y producción legislativa está influido por el modelo de sistema jurídico existente y las características del sistema político, entender esto es fundamental si queremos tener mayores probabilidades de controlar el cambio institucional y hacer eficiente el sistema jurídico.

Política judicial

Clásicamente ha existido cierto recelo en hablar sobre política criminal en el ámbito judicial, su resistencia suele provenir de aquello que los franceses han dado en llamar "*el gobierno de los jueces*". Una interpretación tal vez estática y rígida de la división de poderes que se resiste a dotar de cierto poder político criminal a la justicia. No obstante, dicho poder del Estado lleva a cabo sin duda funciones político-criminales a tal punto que sus decisiones tienen, cuanto más alto sea el órgano judicial del cual emanan, mayor impacto en la configuración de la sociedad. Por otro lado, es fundamental la actuación del sistema judicial en casos de lagunas del derecho o textos legales confusos.

En ese orden de ideas, es cierto que si por eficiencia del sistema judicial penal se entiende la prevención de delitos en sentido estricto, el rol de la justicia penal es consustancialmente ineficaz⁴¹.

Ahora bien, esta visión de eficiencia del sistema es en parte correcta y en parte no. Es correcta puesto que el sistema judicial penal actúa cuando el delito ya se consumó o por lo menos se intentó. La justicia penal no previene en sentido estricto los delitos, en cuanto a evitar su comisión, sino que juzga hechos ilícitos pasados. Sin embargo, este juzgamiento de hechos delictivos pasados adquiere una importante dosis de prevención para casos futuros. Un sistema judicial que funcione correctamente emite mensajes de prevención general al resto de la sociedad, tanto para el que cumple con la ley, ya que le expresa que tiene sentido cumplir con las normas, lo cual actúa como un incentivo para seguir cumpliendo, como para quien la vulnera, ya que le comunica que la norma tiene vigencia a pesar de su comportamiento disvalioso, lo cual actúa como un factor disuasivo.

Dentro de este esquema, prevención y eficiencia son dos cuestiones fundamentales al momento de decidir una política criminal judicial practicable. En primer lugar, la forma eficiente de reducir los costos sociales de la delincuencia es, a largo plazo, aumentar las posibilidades de seguridad pública mediante cambios en la legislación procesal. Sin embargo, la forma más eficaz de reducir la criminalidad es aumentar los costos esperados de las actividades delictivas mediante el aumento de la certeza o de la severidad del castigo. Sin embargo podría resultar más eficiente la certeza de una sanción, por pequeña

⁴¹ QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, La Justicia Penal en España, Aranzadi, Pamplona, 1998, pág. 29.

que sea, que la amenaza de una pena muy grave que no llega a hacerse efectiva.

Si el delincuente no es, ni en alguna medida, racional, entonces la prevención por normas carece de sentido, quedando sólo la prevención técnica, así como la prevención especial por tratamiento o inoculación.

Existen dos peligros en la tarea por lograr una real eficiencia en materia penal en el ámbito del sistema judicial; supuestos de exceso y casos de defecto. Ambos verdaderamente nocivos para el sistema y para el grado de prevención general, respecto al derecho penal y al sistema judicial.

Como un supuesto de exceso de eficiencia siempre esta latente el riesgo de que el sistema judicial incurra en supuestos de responsabilidad objetiva, esto significa que acreditada la condición de directivo del imputado, esa mera circunstancia sea la que genere responsabilidad penal, con independencia de todo otro factor relevante. Así, la parte acusadora no deberá limitarse a probar la calidad de directivo, ya sea formal o de hecho, para solicitar la sanción penal, sino que deberá acreditar todos los demás extremos de responsabilidad tendientes a demostrar el dominio social típico. De lo contrario la defensa tendría que asumir el absurdo papel de la carga de la prueba de la inocencia.

En este contexto resulta interesante señalar la paradigmática repercusión positiva, en cuanto a evitar formar objetivos de responsabilidad penal, la que en algunos sistemas se ha denominado la cláusula de actuación por otro. Es un error pensar que la eficiencia resulta incompatible con el principio de garantía. Por el contrario, aquí se plantea una concepción ética de la eficiencia al servicio del desarrollo de los ciudadanos.

La noción de eficiencia, como la obtención de mayores utilidades a menor costo, no excluye la de garantía. Hay costos que la sociedad no está dispuesta a pagar en aras de una supuesta eficiencia. Es evidente que los costos que se traslucen en privación de garantías son superiores a los de la propia eficiencia y por ende rechazables incluso desde la perspectiva del análisis económico del derecho.

La tensión entre eficiencia y garantía es algo connatural al derecho penal, ésta se ha visto acentuada de modo significativo en los últimos tiempos, prioritariamente por la expansión del derecho penal en diversas materias.

Aun reconociendo que el principio de eficiencia sea un principio integrador de todos los demás, no constituye un fin en sí mismo, sino que se limita a ser un medio con la persona como horizonte. La cuestión es establecer cuales son sus límites. La posible solución al conflicto de cuando dos principios entran en colisión (eficiencia y garantía son dos principios fundamentales del derecho penal) es que uno de los dos tiene que ceder ante el otro; empero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada

de manera inversa. En definitiva, se trata de una cuestión de peso, priva el principio con más peso en el caso concreto

III. POLÍTICA DE PREVENCIÓN

Aunque no se explicita, a pesar que se señale que sólo la dogmática es válida, es evidente que siempre nos encontramos con una determinada política criminal. Después de la Segunda Guerra Mundial, junto a la subsistencia de la retribución, tuvo un gran auge la prevención especial sobre la base de la idea de la resocialización, la que se plasmó en textos constitucionales. Pero pronto se levantaron las mismas críticas que tuvo a principios de siglo, a pesar de la trascendencia que tuvo entonces el positivismo naturalista que la propiciaba; es decir, que implicaba el desmonte de todas las garantías de la persona frente al Estado y en definitiva la pérdida de su autonomía ética y su tutelaje por parte de éste. Es por eso que en los últimos tiempos han renacido las posiciones preventivo-generales, con las cuales nació el derecho penal moderno, pues hay que recordar que la primera gran obra sistemática y garantista fue la de Feuerbach, quien la elaboró desde un planteamiento político preventivo-general, que precisamente lo plasmó en el principio de legalidad de los delitos y las penas.

No resulta discutible que Welzel (escuela finalista) haya adoptado un criterio preventivo general, a pesar que él defendiera una posición retribucionista. En efecto, si se considera su planteamiento de que el derecho penal tiene una función ético-social que está para proteger esos valores y no en primer lugar los bienes jurídicos, lo cual sólo sería una consecuencia de lo primero, es evidente que se coloca en una situación preventiva, en que la norma está destinada a motivar respecto a la no afección de esos valores éticos sociales y no a evitar la lesión de bienes jurídicos. Coherentemente, entonces, se adelanta la punibilidad y basta para ejercer la coacción penal el desvalor de acto.

En suma, hay en ello más allá de la adscripción al retribucionismo, una posición preventivo-general de tendencia radical, cuyo objetivo es integrar a través del sistema penal a las personas en determinados valores ético sociales. Pero ciertamente tampoco se puede pasar por alto que Welzel pone un límite, en cuanto reconoce que esos valores éticos sociales surgen desde los bienes jurídicos y por tanto en referencia ineludible a ellos y en que la pena conforme al retribucionismo se medirá por la importancia del valor ético social y la gravedad de su afección.

La escuela llamada funcionalismo basa su política de prevención en la idea de que, la motivación de la norma ya no tiene que ver con los bienes jurídicos, sino sólo con su propia validez, y por tanto, tampoco con valores éticos sociales, sino simplemente con lo que dice el sistema, una pura cuestión procesal formal, esto es, con la existencia de deberes impuestos por el poder penal.

Las normas motivan a integrar a las personas en el deber, si no lo hacen van a ser infieles al deber, en cuanto ellas son parte del sistema, más allá del cual solo es la nada, el vacío. Por lo que, la medida político-criminal estará

simplemente en la motivación al deber de integración al sistema y quizá el único límite será la coherencia y racionalidad del propio sistema, aunque es dudoso que pueda darse un sistema fundamentalmente coherente y racional si partimos negando la legitimidad de éste.

En general, en mayor o menor medida, las posiciones preventivo-generales positivas, hoy dominantes, tienden a esa radicalidad, en la medida que su objetivo es la integración de las personas al sistema y para ello construyen un deber de integración y ello implica adelantar y aumentar la punibilidad con el fin de ser consecuentes con el punto de partida, que no hay nada más allá del sistema, que las personas son tales en cuanto están en el sistema, que éste está por encima de ellas. Nuevamente se invierte la relación persona-Estado, ya no se trata de las garantías de aquella frente a éste, sino de recalcar y acentuar la subordinación de la persona frente al Estado, la pérdida de su autonomía, y al mismo tiempo, ya no se trata de la violencia mínima necesaria, sino de la violencia adecuada para someter o integrar.

El bien jurídico como base político-criminal-garantista y deslegitimador queda mediatizado frente al deber de integración. Es por eso que con una política general positiva se vuelve al retribucionismo, pero sin los límites que éste impone.

Detrás del retribucionismo, hay una política criminal, sólo que se la oculta sobre la base de que sólo se atiende a la dogmática y que aquella solo sirve con el surgimiento de la legislación, pero nada tiene que ver con el sistema punitivo mismo. Se pretende, por una parte, hacer creer que el poder de definir nada tiene que ver con lo definido y con los procesos de implementación de éste. Por otro lado, se afirma que lo definido es fundamentalmente justo y que por tanto hay un merecimiento absoluto entre el hecho y la pena aplicable. Es una política criminal de la autoridad intocable e inmutable, no sujeta a crítica, de ahí que encontrara su mejor expresión fundada en el positivismo del siglo XIX y que en la base de la dogmática tradicional se colocara siempre en una categoría científica, aparentemente indestructible y ajena a toda discusión, la causalidad.

El antecedente de la prevención general positiva o integradora es la prevención general negativa o intimidatoria. Ahora bien, una política criminal destinada simplemente a intimidar a las personas, de partida implica rebajar su dignidad de tal, en cuanto estima que todas ellas configuran sus relaciones sólo con base en la amenaza, en la violencia. Por otra parte, su punto de partida resulta tan falso que tampoco logran empíricamente comprobar que ello es cierto o por lo menos que la amenaza de la pena tiene tal cualidad en relación con las personas. En otras palabras, las personas reivindican su carácter de tal y no de animales, con lo cual echan por tierra el presupuesto básico de esta política criminal, que además para ser coherente tiene necesariamente que llegar al terror estatal y aún a trastocar la jerarquía de los derechos fundamentales de la persona en cuanto sólo tiene que guiarse por la frecuencia de los hechos delictivos, o por su pretendida gravedad puntual, la llamada alarma pública, y no por la trascendencia del bien jurídico afectado.

Al plantearse la cuestión criminal desde la política, se está significando su relación con el poder; esto es, con la capacidad de definir dentro de la

estructura social, y por tanto, consecuencialmente de dirigir y organizar. Es por eso que en ese sentido Estado y política criminal aparecen como consustanciales, si bien es evidente que puede haber muchas políticas criminales dentro de un Estado, en la medida que el poder esté repartido y en cuanto haya la posibilidad de diferentes movimientos de expresión.

Entonces, la política criminal es poder definir los procesos criminales dentro de la sociedad, de dirigir y organizar el sistema social en relación con la cuestión criminal.

Esto implica varias consecuencias, tales como que para definir los procesos criminales, necesariamente la política criminal ha de tener en cuenta a la criminología, en la medida que ésta representa un análisis sociológico de los procesos de criminalización, y por ello, de cuáles son los instrumentos y mecanismos por los que el poder va definiendo y construyendo lo criminal y en consecuencia en qué medida son formas criminógenas y de criminalización.

Por otra parte, la dogmática está traspasada por la política criminal, pues no es más que la derivación conceptual del instrumento formal de definición. Por eso y en forma más precisa, la dogmática penal no puede pensarse como algo autónomo y válido en sí mismo, sino sólo desde la política criminal. Más aún su sentido desde la política criminal es hacer transparente y con fundamentación racional el proceso penal, en cuanto el proceso es uno de los ámbitos básicos en que se ejecuta la política criminal.

Ahora bien, a virtud de que la política criminal tiene relación con la cuestión criminal dentro del sistema, implica comprender como un todo los diferentes aspectos que inciden en el proceso de criminalización; esto es, considerarlos como un sistema de control penal. En otras palabras, no sólo las leyes (penales, procesales, etc.), sino las instancias concretas en que actúan los operadores sociales (la policía, el proceso penal, el sistema penitenciario, los diferentes organismos auxiliares, asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, médicos, etc.). Por ello, vista la cuestión criminal desde la política, significa que no hay estancos separados o independientes, sino que todos forman una unidad de modo que el hecho de tener la mejor ley todavía no significa nada y, menos aun, si sólo es en un determinado ámbito (penal o procesal penal). Se requiere tener un cuerpo coherente de leyes, instancias e instituciones y operadores sociales. Nada se obtiene con tener una excelente ley policial, si la formación de la policía sigue manteniendo el autoritarismo y militarismo y tampoco es suficiente con tener la mejor ley penal si el proceso penal es inquisitorio. Dicho de otra forma, una política criminal exige también considerar líneas concretas de acción; es decir, precisar cómo actúan los operadores sociales.

Es menester precisar que puede haber diferentes políticas criminales; sin embargo, lo que nos interesa es analizar aquella propia a un Estado de derecho social y democrático y, en consecuencia, dilucidar cómo ha de ser el poder de definición de los procesos criminales en un Estado que tiene como fundamento la libertad y la igualdad.

Los cimientos de la política criminal encuentran su razón a partir del mundo real y por tanto utilizan metodologías y técnicas propias del estudio de

los fenómenos sociales, por lo que se fundan en el principio de igualdad. El Estado no es una realidad, sino sólo un programa; es decir, hay discriminación, en la que se da una desigual distribución de la criminalización y del poder de definir lo criminal. Un primer aspecto a considerar es la necesidad de redistribuir el poder de criminalización, para que las cuotas de discriminación vayan descendiendo. Esto significa que tal redistribución ha de abarcar todo el sistema criminal, las leyes, la policía, el proceso, etc. Por lo que, aunque parezca paradójico no es extraño que, por una parte, se descriminalicen comportamientos, pero al mismo tiempo se criminalicen otros. De ahí también que no puede sorprender que a los jóvenes se les excluya del sistema penal de los mayores, pero al mismo tiempo se configure un derecho penal juvenil.

Ahora bien, precisamente esta desigual distribución de la criminalización, obliga a considerar al propio sistema de control penal como criminalizador y criminógeno; esto es, con un abuso o exceso de violencia y, por tanto, ello requiere llevar a cabo su constante revisión.

Se trata pues, de hacer coherente el principio de igualdad, de asumir que en una sociedad hay diferencias culturales y sociales, lo que obliga a una profundización crítica de la desigual distribución del poder de definir, en cuanto éste tiende a no considerar dichas diferencias y en tal sentido a operar como opresor.

Por otra parte, una política criminal que tiene como fundamento la libertad, no puede partir desconociéndola y convirtiendo a las personas en meros instrumentos o sujetos a tutela. De ahí que el punto de partida no puede ser una separación entre buenos y malos, entre determinados al crimen y otros que no, sino de una relación libre de las personas con el sistema. Desde esta perspectiva, lo fundamental es la relación entre la persona y el Estado, en el sentido de que éste está al servicio de la persona y para su felicidad. Es el reconocimiento de la persona como ente autónomo y por eso mismo de sus derechos y garantías. La historia de esta relación la podemos dividir en tres momentos, el de la Carta Magna, en el cual sólo hay el reconocimiento de los pares, el de la Revolución Francesa en que se amplía a los ciudadanos y el posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se extiende a todas las personas (también los niños, los jóvenes, los que no son ciudadanos).

Es decir, el programa político criminal ha de estar dirigido a establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema. Por eso no se puede partir de la premisa de que las normas son imperativas ni que motivan a las personas, ello contradice el principio de libertad, simplemente instruyen o informan sobre determinados modelos de comportamiento. Por ello, no sólo la fuerza o la tortura contradicen la libertad, sino también la manera como se concibe la relación entre el sistema y las personas. El poder penal no puede ser configurado de tal manera que excluya el ejercicio de los derechos de una persona o lo elimine en cuanto tal.

Es por eso que una política criminal en relación con la seguridad ciudadana, en cuanto la seguridad no es sino la condición básica de la libertad, no puede servir justamente para afectar la libertad. La seguridad ciudadana no se puede convertir a pretexto de situaciones de emergencia en una violación constante de los derechos fundamentales o en una informadora de una política

criminal destinada a su afección. No hay pues una equivalencia entre seguridad (u orden) y libertad; la seguridad (o el orden) son sólo presupuestos para una mayor amplitud de la libertad, y por tanto, en ningún caso pueden ser configuradas de modo que la restrinjan.

De ahí que hoy, dado que las formas de control están repartidas, que cada vez hay más organismos de seguridad de todo tipo más allá de los aparatos públicos, las garantías a la libertad han de ser más profundas e intensas. La relación persona-Estado, no es sólo con la sociedad política, sino también con la civil. El poder de control cruza a ambas y no sólo en un control blando, a través de los controles informales, sino a través de controles duros o fuertes.

Pero también se trata de una política criminal de un Estado social, y ello exige que haya una socialización del poder de definición; o sea, una efectiva participación de todos, no sólo en el sentido representativo (a través de la elección de representantes) sino también mediante la descentralización real; lo cual, por una parte puede implicar formas plebiscitarias, pero también una disminución del problema de la cuestión criminal, en el sentido de devolver a las partes la resolución de los conflictos sociales. Si la cuestión criminal no es más que un conflicto social muy intenso que se ha entrapado y definido desde el poder que lo asume y controla, se trata entonces de devolver a las personas lo que les es propio y que ellas mismas lo superen, de ahí la necesidad de intensificar las formas de mediación o reparación.

Es por eso que tampoco necesariamente puede asustar la cifra oscura de la criminalidad, pues ello en gran medida puede significar que la sociedad está en capacidad de asumir que una gran cantidad de conflictos intensos tengan otra solución. Otra cosa diferente, es el de la discriminación y que en general en las cárceles de cualquier país la mayoría de la población penitenciaria pertenezca a un determinado estrato social, al más desfavorecido.

Una socialización del poder de definir implica “un control” del control; esto es, propiciar instancias comunitarias participativas que ejerzan un control de los poderes de definición, tanto públicos como privados.

Una socialización del control significa partir reconociendo que dentro del sistema predominal existen de todos modos tendencias autoritarias, centralistas y mesiánicas.

La política criminal de un Estado de derecho, es la organización jurídico-social del sistema y no hay una fundamentación absoluta o categorial; no se trata de una cuestión de fe ni de carácter científico puro, sino de algo relativo en cuanto está destinado sólo a una mejor organización del sistema para la seguridad de las personas. De ahí que el sistema de control penal sólo es una cuestión de extrema y estricta necesidad, pero sin que ello tenga capacidad para legitimarlo, sino simplemente para hacerlo explicable desde una política criminal cuyo sentido tiene que ser el que los conflictos sociales se resuelvan por vías no violentas.

De ahí que en la base misma del sistema reside su propia deslegitimación, en la medida que siempre implica una determinada violencia

sobre las personas y, por tanto, una contradicción con la finalidad perseguida, que es la no violencia. Es por eso que la violencia ejercida ha de ser la mínima necesaria per se, no en relación con otra; es decir, no reactiva. Luego, ello excluye violencias duras, como la pena de muerte, las penas largas privativas de libertad y las penas infamantes, pues así se contradice en forma sustancial la finalidad perseguida. Por el contrario, hay que privilegiar formas alternativas al control penal.

En consecuencia, una política de prevención debe tomar en cuenta todos los factores que confluyen en la criminalidad, hay que echar mano de los recursos de que el Estado dispone. La prevención del delito se da a través de los diversos medios de control, por lo que dicha política debe basarse en buenas políticas: legislativa, social y judicial.

Por lo que se refiere a las medidas provenientes de los propios poderes públicos, es patente el deber de evitar regulaciones que directamente impliquen cualquier clase de violaciones de garantías constitucionales o derechos humanos. Pero no es éste el único aspecto del problema. Más frecuentes son aquellas medidas que; sin embargo, un trato diferencial de hecho o, en todo caso, favorecedor de valoraciones sociales negativas hacia ciertos grupos humanos, lo que conlleva a un sentimiento de no pertenencia a la comunidad política- favoreciendo así una percepción social excluyente. Por ello, resulta particularmente criticable el abuso de la figura de la extradición por la comisión de cierta clase de delitos, lo que, fuera de dar una posible solución, refleja una ineficacia e impotencia por parte de las autoridades

Por lo demás, existen otras situaciones dependientes de la actividad de los poderes públicos que, sin estar basadas en medidas legales o reglamentarias de contenido sancionatorio, se traducen en los hechos, en intimidación y represión. Estas regulaciones y prácticas constituyen una manifestación de prepotencia, o impotencia institucional porque en estos casos el Estado actúa como ente legitimador de la violencia.

Los delitos afectan algunos de los más importantes derechos de las personas, cuya protección constituye un deber del Estado impuesto tanto por la Constitución como por los diversos tratados internacionales vigentes en el país. De ahí que surge el deber del Estado de desarrollar una política criminal eficaz dirigida a la prevención y sanción de la criminalidad.

Debe tenerse presente en primer lugar que el sistema penal es sólo uno de los instrumentos -de última ratio- de que disponen el Estado y la sociedad para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. Un instrumento que, por lo demás, llega demasiado tarde, por lo que el énfasis debe estar puesto en el diseño e implementación de políticas públicas de carácter preventivo relacionadas con las variadas áreas del quehacer social (económicas, educacionales, de capacitación, familiares, urbanas, de recreación, entre otras) que tienen incidencia en el fenómeno de la delincuencia.

Hay que destacar que el objetivo del sistema penal no es la erradicación o supresión de la delincuencia, sino que uno más modesto, su disminución, o cuando menos, su control. El delito es un fenómeno inevitable, consecuencia como es de la imperfección de la sociedad y del ser humano. La sociedad

debe, por tanto, acostumbrarse a vivir con una dosis inevitable de criminalidad, sin perjuicio, por cierto, de hacer los máximos esfuerzos –compatibles con las garantías penales propias de un Estado de derecho para disminuirla en la medida de lo posible.

A continuación exponemos las principales bases de una política criminal eficaz a ser desarrollada por un Estado democrático de derecho:

En primer lugar habría que destacar la necesidad de una fundamentación científica de la política criminal, que permita realizar diagnósticos adecuados, establecer prioridades, orientar la inversión, canalizar los escasos recursos del sistema penal y racionalizar su uso, a fin de obtener un óptimo aprovechamiento.

En segundo lugar debe crearse un eficiente sistema de investigación y persecución criminal, a fin de reducir los elevados índices de impunidad, que representan una de las mayores fallas del sistema, y contribuyen en importante medida a la inseguridad ciudadana. Un sistema eficiente y eficaz cumple no sólo una función represiva sino que también preventiva, en cuanto a lo que el delincuente teme –especialmente los más avezados- no es tanto a la sanción como a ser descubiertos y alcanzados efectivamente por el sistema penal.

En tercer lugar es preciso distinguir entre la criminalidad grave y la menos grave, diseñando en relación con ambas categorías diferentes instrumentos político-criminales. Así, en el ámbito procesal penal deben introducirse el principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio para supuestos de criminalidad menos grave y regularse adecuadamente la prisión preventiva como medida cautelar evitando que se transforme en una pena anticipada. En el ámbito penal sustantivo debiera descriminalizarse la criminalidad de bagatela y explorarse otras posibilidades de descriminalización de acuerdo con el carácter de última ratio que se reconoce al derecho penal. Realizar una definición político-criminal de la pena privativa de libertad, reservándola para el núcleo más duro de la criminalidad, estableciendo para el resto penas y medidas alternativas que se adecuen a la gravedad del hecho y a las características de los infractores y en general, adecuar nuestra legislación penal a las exigencias de los derechos humanos (límites del *ius puniendi*).

En cuarto turno, es preciso perfeccionar el funcionamiento del sistema penal con el fin de prevenir sus posibles efectos criminógenos. Mientras la actuación sobre los otros factores que influyen en la criminalidad –de índole económico-social- sólo podría en el mejor de los casos producir efectos positivos en el mediano y seguramente en el largo plazo, el mejoramiento y racionalización del sistema penal es un hecho cultural que depende de la voluntad política de la sociedad que no demanda mayores recursos y podría producir resultados a más corto plazo.

En quinto lugar es preciso regular separadamente –en los aspectos penales, procesales y penitenciarios– la responsabilidad penal juvenil, en términos coherentes con las normas internacionales sobre la materia, que le reconocen a los menores su condición de sujetos de derechos, titulares por

tanto del conjunto de las garantías penales y de otras adicionales acordes con su condición.

Finalmente, debe enfatizarse la necesidad de proteger adecuadamente a la víctima –la gran olvidada del proceso penal moderno y en especial del inquisitivo–, respetándole su dignidad (evitando en particular la victimización secundaria que sufre a manos del propio sistema), protegiéndola y asistiéndola efectivamente, informándola de sus derechos y de la marcha del proceso e incentivándola a cooperar con la investigación. En otro orden, deben facilitarse los acuerdos reparatorios entre autor y víctima, en el caso de la criminalidad leve y mediana. Por último, debiera ampliarse el espectro de los delitos de acción privada, permitiéndole a la víctima conducir la acción penal de una forma más acorde con sus verdaderos intereses.

IV. TEORIAS DE SISTEMAS Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL

Dar una mirada a las características, situaciones y requerimientos a los que debe atender un esquema de gestión para un sistema de seguridad pública, es considerar los puntos de encuentro y desencuentro que tienen los sistemas que confluyen con él las particularidades de dicho sistema.

En primer lugar se hace necesario considerar como marco de referencia el ejercicio de las autoridades encargadas de la seguridad pública. La gestión puede entenderse como la capacidad que tiene un sistema para alcanzar los propósitos que se ha propuesto a partir de los recursos con los cuales cuenta. Es decir que se traduce como un instrumento para propiciar el desarrollo y la estabilidad organizacional.

En la definición anterior, se destacan algunos componentes que son claves para la comprensión de esta noción; a saber, se habla de un sistema, entendido como una suma de factores, áreas o situaciones que interactúan en un movimiento sinérgico complejo. Dicho sistema posee unas capacidades; es decir, unas fortalezas, más o menos reconocidas y explotadas y que se constituyen como su mejor recurso para adelantar el logro de los propósitos que se propongan. La gestión toma sentido cuando se plasma en una serie de acciones conducentes al logro de unas metas planteadas a diversos plazos, sin esa noción y sin que exista debido conocimiento de él por parte de todos los actores implicados, el ejercicio se torna inútil y pesado para quienes deben asumirlo, evitando el logro de mejores y mayores niveles de desarrollo, lo que puede traer como consecuencia la pérdida de sentido institucional, la duplicidad de funciones y la desmotivación.

Desde ese punto de vista, por sistema podemos considerar no sólo una institución con cualquier objeto social, sino también al ser humano entendido como suma de posibilidades y talentos y que también debe gestionarse en atención a unos objetivos planteados con recursos con los que cuenta.

Así, la gestión asume diversas formas a través de la historia en elaboraciones más conceptuales y/o más técnicas con reflejos organizacionales específicos. Dentro de las propuestas que hemos

presenciado se encuentran algunas de muy variado corte como la planeación por objetivos, la planeación estratégica, los círculos de calidad, la reingeniería y la planeación prospectiva; todas ellas suponen una estructura organizacional con algunas características de verticalidad y horizontalidad, esquemas de participación, grupos directivos con responsabilidades de control y vigilancia en esquemas de rendición de cuentas o bien de mejoramiento permanente y generación de responsabilidad por niveles.

El desarrollo de los sistemas y la gestión, debe tomar en cuenta en primer lugar, la inserción del concepto de estrategia, porque aunque por esencia la gestión implica un alto componente práctico, el reconocimiento de una fase del modelo expresamente dedicada al diseño de las estrategias pertinentes para llevar a cabo lo planeado, es cada vez más clara, como forma de garantizar el compromiso de actores implicados y el logro de los objetivos. Junto a este concepto, la inserción de la noción y la actitud prospectiva, como componente prioritario para que las organizaciones crezcan y se fortalezcan y para que cada integrante juegue un papel definido y determinante en su área de trabajo con visión completa de la organización.

La teoría de los sistemas complejos bajo el esquema de las interacciones ciertas y la sinergia permanente entre áreas de función, procesos y actores intervinientes, y una postura de gestión integral que se propone como la administración de todos los procesos de la organización de manera eficiente (optimización de recursos para el logro de los resultados) y eficaz (logro cierto de los resultados propuestos por la organización), lleva a garantizar la satisfacción de los objetivos y el éxito sostenible de las instituciones. De tal forma que una gestión integral, sistémica y coherente posibilita a las instituciones brindar la seguridad que la sociedad demanda.

Un segundo marco lo constituye el reconocimiento del sistema de seguridad, ya que la esencia misma de los procesos que desarrolla, adquieren su mayor diferenciación en la consideración del ser humano en el que busca desarrollar las potencialidades que de por sí le corresponden.

Derivado de lo anterior, es claro que la planeación estratégica en materia de política criminal tiene un papel que jugar dentro de la sociedad de forma que los subsistemas influyen en la seguridad pública y viceversa. Un sistema de seguridad no puede ser estático, es imposible que lo sea, ya que busca satisfacer las demandas de una sociedad que es dinámica en sí, bien porque busca promover la continuidad de ciertos esquemas de poder o porque busca el fortalecimiento de actitudes críticas frente a las formas sociales dominantes en cada época.

Dicho sistema debe tener en cuenta los siguientes presupuestos de diseño y acción. La filosofía institucional debe ser una guía, porque si bien es cierto que algunos asuntos pueden ser evaluados y redefinidos a partir de los cambios que se suceden en el entorno externo, también lo es que, las instituciones deben tener unos principios y políticas de vida institucional amplia y claramente difundidos dentro y fuera de la organización misma. Se debe visualizar el entorno permanentemente bajo la idea de la referencia. Este principio sugiere que toda institución encargada de la seguridad pública debe estar atenta a la realidad que le rodea y también debe reconocer lo que poseen

y plantean las demás organizaciones que se mueven en los mismos ámbitos de influencia de la institución en cuestión. El no saber lo que sucede fuera del entorno interno organizacional supone una grave miopía que aminora las posibilidades de lograr los propósitos previstos.

La atención a los dos principios mencionados debe posibilitar que se generen procesos de cambio sin necesidad de que sean coyunturales o que correspondan a una crisis radical sentida en los diferentes niveles de la institución, sino que se abone el terreno para que la organización aprenda de sí misma así como cada uno de sus integrantes, haciendo posibles los ejercicios permanentes de autoevaluación y autorregulación dentro de esquemas de responsabilidad, la definición de valores propios reales que fortalezcan la constitución de cadenas de valor y el fortalecimiento de la memoria histórica de la institución que posibilita no cometer errores del pasado, sino generar procesos de análisis certeros.

Partir del reconocimiento de funciones sustantivas y funciones adjetivas es primordial, las primeras están referidas al ejercicio de la seguridad o a los procesos de formación, al desarrollo de procesos que motiven regulación continua y a las acciones que garantizan el impacto en el medio. Las segundas incluyen aquellas que garantizan el logro de las intencionalidades y proporcionan unas condiciones apropiadas para ello, tales como el bienestar institucional y de cada uno de los miembros de la sociedad.

Ni las primeras ni las segundas pueden desarrollarse de manera empírica, menos aún ahora cuando la ciencia penal y criminológica nos brindan todo un cuerpo epistemológico que puede ser interpretado y apropiado. Las instituciones deben asumir conocimientos teóricos y prácticos y, dicha asunción debe permitir que la política criminal, se traduzca en un sistema de seguridad evidente en la práctica, a partir de técnicas y herramientas apropiadas a unas condiciones institucionales específicas, constituyéndose la política criminal como una entidad que hace viable el objetivo planteado.

La seguridad debe reconocerse como un sistema complejo y debe buscar la optimización de los procesos en tres niveles: el del direccionamiento estratégico, la gestión de la cultura de legalidad⁴² y la gestión de los procesos cotidianos.

El compromiso con los propósitos institucionales y la racionalización de los recursos debe partir de la teoría del actor social, propuesta por corrientes europeas de corte humanista, en donde se propone a cada quien como un actor social válido dentro de la sociedad y dentro de la institución a la cual pertenece, cuando se autoreconoce como parte de un grupo con propósitos definidos, entiende su responsabilidad dentro de él y reconoce los intereses que motivan las actuaciones propias y de los demás.

Este reconocimiento permite procesos de comunicación entre los actores sociales, la participación implica el trato en conjunto de relaciones

⁴² Un sistema de información es un conjunto de componentes interrelacionados que permiten capturar, procesar, almacenar y distribuir información para apoyar la toma de decisiones, el control de una institución y hacer del conocimiento de la sociedad la actuación gubernamental.

interdisciplinarias que llevan a la búsqueda permanente de procesos que ayuden al combate de la inseguridad. Los canales de comunicación deben ser claros y sumamente cuidados, si resultan eficientes con ello se garantiza en un alto porcentaje de éxito en los objetivos.

Desarrollar esquemas de cooperación intra e interinstitucional es básico en atención a que un sistema de seguridad pública se compone por innumerables elementos, por lo cual, las instituciones deben generar procesos de trabajo cooperativo con otras organizaciones que puedan ofrecer beneficios para el aprovechamiento de recursos y el desarrollo de procesos.

De ahí que una política criminal democrática tiene que partir reconociendo que el poder de definir no es más que una facultad del Estado, su autoconstatación, y que por tanto no hay una cuestión de legitimidad, sino simplemente que las propias personas le han otorgado un poder para ponerlo al servicio de las personas, pero sin desconocer que tal servicio a través del ejercicio del control penal implica siempre violencia y que si la finalidad de un sistema democrático es resolver los conflictos sociales a través de la no violencia, ciertamente hay entonces una ilegitimidad de origen en el control penal, que necesariamente ha de estar considerada en la base de una política criminal democrática. De ahí que el ejercicio del control punitivo ha de estar basado en argumentos tan fuertes (*extrema ratio*) que justifiquen tal servicio y por eso mismo, por esencia, sujeto a crítica y revisión constante.

Desde un comienzo aparecen como esenciales los principios limitativos de ese poder de definir, en cuanto su transgresión implica desconocer su origen y su finalidad. Tales principios pedagógica y metodológicamente se pueden dividir en: de carácter material y formal, pero sin perder de vista que conforman una unidad inescindible. En ese sentido, desde un punto de vista material, la dignidad de la persona aparece coherentemente como el primero, en cuanto se ha de partir de su autonomía e indemnidad personal; es decir, no tutelada o absorbida por el sistema, el segundo la protección de bienes jurídicos, en cuanto ellos son propios a la persona; o sea, el reconocimiento de que el control penal está al servicio de ella y tercero, la necesidad de la intervención (que recuerda la ilegitimidad de origen del control penal), en la medida en que ella puede que no sea indispensable, no sea la mejor forma o provoque mayores males. La perspectiva formal no es sino la plasmación procesal de estos principios y así hay que entender el llamado principio de legalidad de los delitos y las penas, y por eso en su base está el principio de conocimiento; esto es, que las personas conozcan qué es lo que está prohibido (la norma sólo tiene un sentido instructivo no informador).

Estos principios hay que entenderlos no sólo aplicables al derecho penal, sino al sistema penal en su conjunto, entendiendo por tal a todos los sectores, ya legislativos, o instituciones y sus operadores. Ellos, a su vez, han de plasmar las exigencias básicas de un sistema democrático, que son las de redistribución del poder penal, de favorecimiento a las libertades de las personas, de devolución a los propios participantes del poder de definir y de propiciar un control del propio poder penal.

Con base a lo expuesto, la lucha contra la criminalidad debe fundamentarse en una política criminológica, que visualice a la seguridad

pública de una manera integral, asociándola por supuesto al tema de la justicia, todo en el marco de un derecho penal democrático, en donde se asocie a la política y al derecho, ya que sólo en la política encuentra el derecho su sustento y viabilidad, y solo en el derecho, encuentra la política su rumbo. Se debe concebir al delito como un producto social y por tanto atender a los factores que propician la aparición de conductas antisociales, privilegiando la prevención general del delito antes que el uso legítimo de la fuerza del estado, para evitar caer en la tentación fácil de “un estado policiaco”.

Es necesaria una corresponsabilidad que busque la consolidación de un pleno federalismo, en donde el municipio libre y autónomo, asuma con plenitud el mandato que le atribuye al artículo 115 de la carta magna, haciendo uso de los recursos que la federación le asigna en forma oportuna, eficiente y racional para atender este primordial reclamo que demanda la población.

Resulta significativa la coparticipación de la sociedad organizada para identificar a la seguridad pública como una función del Estado, en la que los diferentes actores sociales se identifiquen como parte primordial de la compleja trama que se nos presenta como reto, y así reconocer la sociedad, que como pueblo, forma parte integrante del Estado, y luego entonces le asiste la imperiosa obligación de asumir la responsabilidad que tiene en el otorgamiento pleno de tan ingente garantía constitucional.

Bajo el tenor referido, la coparticipación interinstitucional ya no es una actividad libre de las autoridades, sino un mandato constitucional, la actividad estatal debe dar cabal cumplimiento al artículo 21 constitucional, el cual establece qué función de seguridad pública estará a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en el respectivo ámbito de competencia que la propia constitución señala, todo dentro de un sistema integral de justicia y seguridad pública, que permita actuar a cada una de las partes que lo integran de manera interconectada e interdependiente, a fin de superar vicios, rezagos y deformaciones.

CAPITULO TERCERO

I. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN SISTEMA INTEGRAL.

En el primer capítulo ya se ha tratado la noción de seguridad pública; sin embargo, ésta no puede ser tratada como un concepto aislado. Como todas las ciencias humanas y sociales debe observarse dentro de un sistema; esto es, como un subsistema de la seguridad jurídica, el que a la vez es subsistema estatal. Este último encuentra su materialización de forma idónea, en el llamado sistema de gobierno democrático.

Lo anterior, no es obstáculo para observar al objeto de este trabajo, es decir a la seguridad pública, como un sistema, ya que dependerá de la óptica con que se trate cada objeto de estudio. Por lo que, la seguridad pública, bajo esta perspectiva, se observa como categoría fundamental, de la cual se desprenden los elementos que la integran.

A partir de Kant nuevas ciencias aparecen: las ciencias de la vida, de la conducta y de lo social. Recientemente se ha presentado en ellas una transformación sustancial a la que se le ha denominado revolución organicista y en cuyo núcleo nace la noción de sistema. Esta revolución puede ser vista desde la siguiente perspectiva: hasta bien entrado el siglo XX, el mundo era concebido como un lugar caótico en donde la vida y la mente eran resultado del azar, y la evolución y la personalidad humana eran el producto de mutaciones aleatorias o de una mezcla arbitraria de información genética y de sucesos accidentales. Ahora contemplamos el mundo como una organización sustentada en una miríada de teorías y disciplinas, que si bien son frecuentemente contradictorias están de acuerdo en que su objeto de estudio son los “sistemas”, las “totalidades” o las “organizaciones”.¹

En el caso de las ciencias y disciplinas que tratan del hombre hay un hecho perturbador: la imagen del hombre que todas las teorías comparten es una imagen originada en el universo físico-tecnológico, el modelo robótico del comportamiento humano. Este modelo se apoya en varios principios conceptuales; el esquema estímulo respuesta, que concibe a la conducta como una respuesta a estímulos externos; el segundo principio conceptual es el del ambientalismo, el principio de equilibrio supone que el aparato psíquico consiste en mantener el equilibrio homeostático y; el principio de economía considera que la conducta es utilitaria y debe ser económica; es decir, tiene que optimizar el gasto de energía vital o mental². Los principios anteriores se complementan con los aspectos cognoscitivos: el hombre no es un receptor pasivo, sino que crea su propio universo. Las características expuestas son las que se aplican a sistemas que amplían la visión del hombre, sistemas más abiertos: grupos humanos, sociedades y a la humanidad en su conjunto. Lo anterior sirve para entender cualquier sistema a través de la teoría general del sistema. Toda vez que, la ciencia social es la ciencia de los sistemas sociales

¹ RAMÍREZ, Santiago Teoría general de sistemas de Ludwing von Bertalanffy, perspectivas en las teorías de sistemas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades. UNAM. 1999. P. 22, 23.

² Ibidem.

es de suma importancia establecer sus consecuencias. Rechazar todo atomismo que excluya el estudio de las relaciones y abstenerse de reducir lo social a leyes de la física, en consecuencia el sistema social puede considerarse como un sistema causal-lógico-significativo.

Lo anterior sirve para fundamentar la necesidad imperante de entender a la seguridad pública como un sistema, en el que se encuentran integrados una variedad enorme de elementos que interactúan y multiactúan entre sí. Ahora más que nunca el problema de la inseguridad presenta matices tan diversos, que con la sola atomización, sin correlacionarlos, de uno de sus elementos resulta imposible combatirla real y eficazmente.

Bajo el esquema expuesto, podemos decir que, un sistema permite entre otras cosas, integrar una amplia gama de herramientas jurídicas, sociales y administrativas, para desarrollar las actividades que afecten el desempeño en seguridad pública; constituye un medio para la toma de decisiones, contempla metas alcanzables y realistas, genera medidas y comparaciones de desempeño significativas y útiles, promoviendo así el sentimiento de pertenencia.

Como herramienta se encuentra compuesta por un conjunto de elementos heterogéneos (totalmente diferentes unos de otros), interrelacionados e interdependientes, enfocada al diagnóstico, evaluación, implantación y mejora continua del desempeño en los campos de la seguridad pública y la protección de los individuos en lo general, y en lo particular, basada en la prevención.

Un legítimo sistema de gobierno social democrático, respetuoso en todo momento de un verdadero Estado de Derecho, se distingue por el auténtico interés de respetar y hacer respetar el orden jurídico establecido y, específicamente, garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de su ámbito territorial y se autolimita en virtud de ellos, adoptando para tal efecto una política general en la que, sobre todo, se recurra a las medidas preventivas del delito.

El desarrollo del Estado de Derecho, es correlativo al avance de la democracia como sistema de participación, la cual se estima como un elemento imperante para lograr el cambio social y la creación de una normatividad jurídica, encaminada a la consolidación de un sistema de seguridad pública eficaz, que responda a las necesidades de seguridad que actualmente requiere la sociedad, observándose en todo momento dos conceptos fundamentales como son el imperio del derecho y la procuración e impartición de justicia, pues tanto la seguridad, la justicia y el bien común, son los fines propios que persigue el derecho; lo cual es posible a través del establecimiento de normas y políticas eficaces, a la par de la implementación de acciones coherentes y articuladas encaminadas a la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como de las violaciones que atenten contra el orden público y la paz social.

Tan es así, que las garantías de justicia y seguridad se conciben en una primera instancia, como un componente clave de la gobernabilidad y factor esencial de la cohesión y el adecuado desarrollo social.

En tal virtud, la seguridad pública, acompañada de una promoción de convivencia ciudadana se deben entender como la condición de libertad de los gobernados para ejercer plenamente sus derechos, libertades y deberes. En tal sentido, el Estado se encuentra obligado a establecer mecanismos legales y políticas públicas que tiendan a la estructuración de un eficaz sistema de seguridad dentro del mismo, a realizar todas las acciones que satisfagan las necesidades cruciales de los ciudadanos en materia de seguridad, a través de verdaderos mecanismos de prevención del delito.

En este orden de ideas, resulta imperante el diseño de una política en materia de seguridad pública eficaz que permita prevenir y contrarrestar el fenómeno delincencial. Existen factores diversos que han propiciado la falta de eficacia de un sistema de seguridad pública, un factor determinante resulta de la desarticulación entre los subsistemas que conforman el sistema de seguridad pública: preventivo, de procuración de justicia, de impartición de justicia y de readaptación social, a virtud de que han venido operando en forma aislada unos con otros, en razón de que, cada uno de estos sistemas permanecen cerrados en sí mismos, pues poseen sus propias políticas, reglas y procedimientos sin que exista una verdadera vinculación entre unos y otros. Otro factor determinante ha sido la falta de medidas tendentes a la prevención del delito, en virtud de que las acciones implementadas por las autoridades, se han enfocado únicamente a reprender las conductas delictivas, y no a prevenirlas en su comisión.

Es de resaltarse que el tema de prevención general del delito es primordial para una adecuada política criminal, que genere condiciones reales de seguridad que ataquen las diversas causas del fenómeno delictivo y, en consecuencia se produzca un sentimiento generalizado de seguridad en la sociedad.

Por ello se requiere de un marco jurídico que regule adecuadamente la prevención del delito, y se hace necesario concebir la seguridad pública como una nueva actitud tanto por parte del Estado, como de la sociedad, con una tendencia a impulsar y consolidar una verdadera y eficaz cultura preventiva del delito que se sustente en los compromisos de fortalecer la seguridad pública, a través de la disminución de los efectos nocivos de las conductas antijurídicas y erradicando la impunidad.

En tal virtud, se está ante la necesaria adecuación y modificación del sistema normativo y estructural en materia de seguridad pública, para poder así crear un sistema que funciones como tal, orientado hacia la formación integral de la persona y vinculado a los sectores social y productivo.

Se deben coordinar y articular esfuerzos interinstitucionales de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad para determinar las causas y efectos que originan los delitos, así como la participación de la sociedad en la cultura de la denuncia y prevención de ilícitos con elementos para mejorar el comportamiento de la población en su entorno, en una relación de respeto mutuo con la autoridad y el orden público, que contribuya a mejorar la calidad de vida del conglomerado social en el Estado y a las tareas preventivas del delito.

El primer paso para combatir el delito es prevenirlo. Fomentar la cultura de prevención del delito entre la comunidad resulta ser uno de los engranajes principales y necesarios para lograrlo, aunado a dicha cultura es necesario crear y reforzar programas que promuevan los valores éticos. Cualquier esfuerzo del gobierno para combatir la inseguridad pública, por ingente que sea, será infructuoso si no cuenta con el respaldo y el apoyo activo de la ciudadanía. Por eso, resulta indispensable fomentar la participación social en los programas, acciones y políticas en materia de seguridad, ya que es ésta la que fortalece y cimienta la cultura preventiva en la sociedad para atacar con éxito la inseguridad pública. El ciudadano convencido juega un importante papel en la prevención de los delitos; por ello, la integración de quienes están interesados en mejorar las condiciones de seguridad representa un capítulo esencial para lograrlo.

La problemática referida a conductas violentas y transgresoras por parte de los miembros de la comunidad y las formas institucionales utilizadas hasta ahora no han dado resultados satisfactorios en la prevención y tratamiento de estas conductas, por lo que merece especial atención por parte del Estado, la comunidad y la familia.

No podrá haber un proyecto de seguridad válido y eficaz si alguno de los eslabones de la cadena falla, y más grave resulta si alguno de los actores sociales no es previsto.

El Plan Nacional de Desarrollo, expuesto en el capítulo que antecede, por lo que toca a la seguridad pública, se sustenta en la prevención del delito, en la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, en el combate a la corrupción, la dignificación de los cuerpos policíacos, y en general, en la creación de estructuras integrales para todos los subsistemas, así como en la participación ciudadana y en la coordinación de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad.

Empero, un sistema de seguridad pública, factible y eficaz, se encuentra limitado por elementos que se vuelven barreras infranqueables. La investigación científica y tecnológica presenta, en nuestro país, un severo rezago con respecto a aquellos países denominados desarrollados. Únicamente algunas instituciones encargadas de la seguridad pública la desarrollan, y ésta no siempre se encuentra vinculada con las necesidades más urgentes del Estado. El respaldo económico para la función de investigación representa un problema estructural, debido a la escasez de recursos y de fuentes de financiamiento.

Dentro del marco normativo, el Estado mexicano tiene como propósito primigenio combatir la inseguridad pública, a partir de reestructurar el sistema de seguridad pública, por lo que realiza indistintos esfuerzos para lograr establecer el clima de paz y tranquilidad que demanda la sociedad. Dichos esfuerzos deben partir de la adecuación del marco normativo, el cual debe barajar todos los elementos que confluyen en dicha seguridad, para que de esta forma se integre como sistema.

Uno de los puntos medulares en la creación de un sistema integral de seguridad pública consiste en la forma de nuestro sistema jurídico; esto es, un

sistema federal, característica que para el tema en comento, ha significado, en muchos momentos, un obstáculo.

En consecuencia, el Organo Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal en ciertas materias. En base a lo anterior, la seguridad pública se convierte en un sistema en el que interactúan los tres niveles de gobierno.³ Lo anterior en ningún momento transgrede lo previsto por el artículo 124 constitucional, precisamente en aras de dichas "facultades concurrentes". Es decir; en el sistema jurídico mexicano las facultades coincidentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁴

Los objetivos de la reforma al texto constitucional de los artículos 21 y 73 fracción XXIII, referentes al establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, consistieron en coordinar y articular los diferentes factores, niveles de gobierno y cuerpos policíacos para atacar la impunidad y la delincuencia, así como garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público. Empero, la procuración de la seguridad pública es tan amplia que, como función estatal, necesita el auxilio no sólo de las instituciones o personas físicas o morales de orden público, sino también de las privadas, por lo que, al considerar el Poder Reformador de la Constitución que dichas personas morales privadas coinciden con los mismos objetivos y finalidades de la seguridad pública, condujeron al mencionado poder a establecer un sistema integral de seguridad en el que participan los factores públicos y privados. En congruencia con lo anterior, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé el control y regulación de las empresas y servicios de seguridad privada, por lo que, se justifica su regulación por dicho ordenamiento secundario, pues su actividad incide necesariamente en la materia de seguridad pública, de la cual son auxiliares, a virtud de que coadyuvan en el combate a la delincuencia y participan en el cuidado y tranquilidad de las personas que los contratan.

II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU VÍNCULO CON LA DOGMÁTICA DEL DERECHO PENAL.

Es de suma importancia entender al derecho penal en dos sentidos distintos, objetivo y subjetivo. El primero significa el conjunto de normas penales y, el derecho penal subjetivo es el derecho que tiene el Estado de

³ Artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

⁴ tesis jurisprudencial, número 142/200, Tribunal Pleno, seis de diciembre de dos mil uno.

crear y de aplicar el derecho penal objetivo. Al derecho penal subjetivo se le conoce como derecho a castigar o *ius puniendi*.⁵

La anterior distinción es de suma importancia, ya que si únicamente se trata al derecho penal bajo el sentido objetivo, lo que comúnmente sucede, es imposible entender la materia penal como un sistema, y consecuentemente, establecer las relaciones e interrelaciones que tiene con toda una serie de disciplinas, instituciones y elementos, sin los cuales ningún fenómeno delictivo puede entenderse, mucho menos el tema que nos ocupa; esto es la seguridad pública, la cual, dependiendo de la óptica que aplique, será un sistema.

De hecho, probablemente el renglón más complejo y que la sociedad demanda de manera directa y, no solo ello, sino que reclama enérgicamente, es la seguridad pública; por lo que, observar de manera precisa y puntual la distinción de ambos sentidos resulta fundamental. Aun cuando son diferentes, dichos sentidos interactúan y son dependientes entre sí.

El derecho penal forma parte de los mecanismos sociales que tienen por finalidad obtener determinados comportamientos individuales en la vida social. Procura alcanzar sus fines declarando ciertos comportamientos como indeseables y amenazando su realización con sanciones de un rigor considerable. Es un instrumento de control social-formal, y tiene una fundamentación racional. En la terminología moderna forma parte del control social primario, ya que, las sociedades realizan una selección de comportamientos desviados que serán objeto del derecho penal, por lo que, los criterios de selección son de difícil sistematización.

El derecho penal desde esta perspectiva cumple una función reparadora del equilibrio social perturbado por el delito. Se puede afirmar que el derecho penal procura mantener un determinado equilibrio del sistema social, amenazado y castigado. El castigo entra en consideración cada vez que la amenaza fracasa en su intención de motivar.

Consecuentemente, el derecho penal forma parte del aparato de imposición necesario para el mantenimiento de la estabilidad de una sociedad. Se trata de la última ratio de dicho aparato.

En una consideración puramente jurídica, el derecho penal se caracteriza por ser un conjunto sistematizado de normas y de reglas para la aplicación de las consecuencias jurídicas que amenazan la infracción de aquellas. Lo que distingue al derecho penal de otras ramas del derecho es, ante todo, la especie de consecuencias jurídicas que le son propias: las penas criminales, y las medidas de seguridad. Pero además la gravedad de la infracción de las normas que constituyen el presupuesto de aplicación de la pena.

Su objeto de investigación estará constituido por una descripción del comportamiento de los órganos de control social frente a determinados hechos

⁵ MIR Puig, Santiago. Derecho penal. Parte general, 5ª edición. Barcelona. 1998. pp. 7-8.

sociales. Como parte del ordenamiento jurídico, el derecho penal, está constituido por enunciados que contienen normas, y la determinación de las infracciones de estas. Pero además, están las reglas en las que se establecen qué presupuestos condicionan la responsabilidad penal por los delitos. De igual forma también describen las consecuencias jurídicas que se prevén para la infracción de las normas.

Algunos bienes o cosas del Estado deben ser defendidos bajo amenaza de sanción. Esa defensa debe tener por finalidad custodiar el orden social y público.

La defensa del orden social se debe llevar a cabo a través de la prevención y posterior represión del delito. En este punto existen dos corrientes, al menos para entender aquello que llamamos delito. La primera, todo aquello que atente contra el orden social, y la segunda, lo que vaya contra la ética.

La finalidad del derecho penal no es únicamente la sanción, sino también la protección de los bienes jurídicos bajo amenaza de sanción, que tienen como fundamento normas morales. No obstante la ley penal no puede ser una protección absoluta de la moral.

La función del derecho penal consiste en la protección de bienes jurídicos y la prevención de la lesión de los mismos. En primer lugar debe tenerse en cuenta solo aquellas acciones que representan por lo menos un peligro objetivo de lesión de bienes jurídicos. En segundo término la protección de bienes puede comenzar donde se manifiesta una acción disvaliosa, aunque el bien jurídico no haya corrido un peligro concreto. En este caso dependerá de la dirección de la voluntad del autor.

Mientras la función preventiva del derecho penal no se discute, la función represiva no es aceptada tan fácilmente. El derecho penal es la parte del ordenamiento jurídico que determina las acciones de naturaleza criminal y las vincula con una pena o medida de seguridad.

Es misión del derecho penal amparar los valores elementales de la vida de la comunidad. Por una parte puede ser valorada según el resultado que alcanza (valor del resultado o valor material); por la otra, independientemente del resultado que con la acción se obtenga, según el sentido de la actividad en sí misma (valor del acto).

El derecho penal persigue, en primer lugar, amparar determinados bienes de la vida de la comunidad, tales como la existencia del Estado, la vida, la salud, la libertad, la propiedad, etc. Esa tutela de los bienes jurídicos la obtiene prohibiendo y castigando las acciones que tienden a lesionarlos; es decir, evitando o tratando de evitar el disvalor del resultado con la punición del disvalor del acto. Con ello se asegura la vigencia de los valores positivos ético-sociales de actos.

Esos valores, que radican en el pensar jurídico permanente de un obrar conforme al derecho, constituyen el substrato ético-social de las normas del derecho penal, el cual asegura su real observancia determinando penas para quienes se apartan de ellas a través de acciones infieles, indisciplinadas, deshonestas, desleales. La misión central del derecho penal reside en asegurar la validez inviolable de esos valores mediante la amenaza y la aplicación de penas para las acciones que se apartan de modo realmente ostensible de esos valores fundamentales en el actuar humano. Al mismo tiempo ampara los bienes jurídicos, sancionando el disvalor del acto correlativo. Sin embargo, la misión primaria del derecho penal no es el amparo actual de los bienes jurídicos; o sea, el amparo de la persona individual, de la propiedad, etc., pues es allí donde llega generalmente demasiado tarde.

Por encima de los bienes jurídicos individuales concretos, está la misión de asegurar la validez real (observancia) de los valores del actuar según el pensamiento jurídico. Ellos constituyen el más sólido fundamento sobre el que se basan el Estado y la Sociedad. El mero amparo de bienes jurídicos solo tiene una finalidad negativo-preventiva y policial-preventiva. En cambio, el papel más profundo que juega el derecho penal es de naturaleza positivo-ético-social; proscribiendo y sancionando el apartamiento realmente manifestado de los valores fundamentales del pensamiento jurídico, el Estado exterioriza la validez inviolable de estos valores positivos de acto, forma el juicio ético-social de los ciudadanos y fortalece su sentimiento de permanente fidelidad al derecho.

Mediante la función ético-social del derecho penal, se garantiza en forma más comprensiva e intensa el amparo de los bienes jurídicos. Los valores del acto de fidelidad, de obediencia, de respeto por la persona, etc. son de mayor aliento y llevan una mayor amplitud de miras que el mero amparo de bienes.

El bien jurídico es un bien vital del grupo o del individuo, que en razón de su significación social, es amparado jurídicamente. Es, todo estado social deseado que el derecho quiere asegurar contra lesiones. La significación de un bien jurídico no ha de ser apreciada aisladamente, sino tan sólo en relación conjunta con la totalidad del orden social.

El derecho penal cumple su misión de amparo de los bienes jurídicos, prohibiendo o imponiendo acciones de determinada índole. Es sólo un factor de entre el sinnúmero de fuerzas que constituyen el concepto moral de una época, pero entre ellas puede ser señalado como de importancia fundamental. La seguridad del juicio ético-social de los particulares depende de la seguridad con que el Estado pronuncia e impone juicios de valor. Por cierto que a esa seguridad del juicio estatal no la determina tanto la severidad, como la certeza en la aplicación de las penas; es decir, la continuidad permanente de su aplicación, y donde la validez de los deberes sociales elementales va cediendo terreno a causa de una administración de justicia penal insegura de sí misma.

Ahora bien, de la adecuada diferenciación que se establezca entre derecho objetivo penal y derecho subjetivo penal, dependerá el trato o vertiente que guíe a la dogmática penal.

La dogmática penal es la ciencia a través de la cual los juristas interpretan el derecho penal y lo aplican a un caso concreto. Se encargan de aplicarla fundamentalmente los jueces, abogados y los estudiosos del derecho penal. Es una ciencia objetiva. Lo anterior coloca a la dogmática penal como una de las disciplinas que estudian al derecho de la pena, y dicho estudio se refiere al contenido interno del derecho penal, por lo que ésta es una ciencia normativa⁶.

La criminología es la ciencia que busca la causal del delito en la persona. Su importancia fue variando con el transcurso del tiempo. Al principio la criminología intentó describir las conductas y los tipos de delincuentes, con los ejemplos extremos de llegar a clasificar los tipos físicos atribuibles a cada tipo de delincuente, esto fue dejado de lado, para luego identificar las motivaciones del delincuente. Aquí se relaciona con el derecho penal en su función preventiva. El estudio de la Criminología busca evitar la reincidencia del delincuente.

El derecho penal contemporáneo no sólo reposa en el conjunto sistematizado de normas jurídicas positivas de carácter descriptivas anticipadas, que ordenan o prohíben determinadas conductas humanas, que se conminan con una pena o medidas de seguridad. También integran el derecho represivo principios ius filosóficos y ius sociológicos, que dan a conocer los operadores jurídicos y los jurisdiccionales para aplicarlos conjuntamente en la práctica social y forense de prevención, combate y represión de los delitos, como parte de la política criminal del Estado y del sistema de control social y penal, para neutralizar la delincuencia común y organizada, que afecta la paz social, seguridad pública y seguridad jurídica.⁷

III. REPRESIÓN DE LA CRIMINALIDAD; LOS FLAGELOS DE LA SOCIEDAD.

Narcotráfico

La producción, el tráfico y el uso indebido de drogas ha alcanzado una magnitud inusitada en todo el mundo. La ilegalidad de la industria de la droga le imprime un carácter peculiar: el crimen organizado, la violencia y la corrupción son sus componentes naturales. El narcotráfico ejerce su poder para penetrar en las estructuras de la sociedad civil, para intervenir en las redes de toma de decisiones y para controlar parte de los territorios nacionales. A su vez usa la fuerza por medio de grupos armados para desestabilizar los Estados e imponer sus propias leyes y valores.

Las drogas no solo afectan la salud de quienes las consumen, sino que el ámbito de afectación permea en toda la sociedad, a virtud de que en la actualidad, ya sea de manera directa o indirecta, produce efectos negativos. Es

⁶ *Idem.* p 15.

⁷ Revista jurídica Cajamarca. Año III. No. 9. octubre-diciembre 2002. Perú Principios fundamentales del Derecho penal contemporáneo. Manuel Espinoza V.

por ello que se considera un flagelo de la sociedad que afecta los renglones vitales del Estado: salud, economía, educación, política, cultura etc., hasta los ámbitos particulares, es decir familia, vida íntima, relaciones interhumanas etc.

Es por ello que, las diversas opciones para combatir el tráfico ilegal de drogas, estupefacientes y sustancias prohibidas y/o controladas se discuten tanto a nivel de los países involucrados, como en el plano internacional. Bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, se está configurando una política basada en el principio de responsabilidad compartida, en el respeto a la soberanía de los Estados, en la eliminación del uso de la fuerza y en la no injerencia en los asuntos internos de los países. Todos objetivos loables pero quizás contradictorios.

La economía de la droga conecta la producción, la comercialización y las finanzas en una intrincada red que no reconoce las fronteras entre los Estados y se extiende a todos los continentes. El carácter clandestino o subterráneo de la economía de la droga, dificulta enormemente el análisis de sus efectos en las sociedades envueltas en la producción, manufactura, tráfico y consumo de la misma.

México sufre desde hace unas décadas el estigma de ser productor, exportador y paso de droga. Más allá de ser conductas punibles per se, los efectos económicos, políticos y sociales del narcotráfico afectan todo el devenir de la nación.

Los cárteles de la droga se han fortalecido porque han logrado infiltrarse en la estructura política del país. Una parte de los cuantiosos ingresos provenientes del narcotráfico se destina a la inversión, genera empleos y contribuye a financiar el creciente déficit externo, mantener la estabilidad cambiaria y contar con altas reservas monetarias.

Aunado al problema económico, el narcotráfico ha creado un clima de inseguridad, tanto pública como jurídica. La guerra desatada por abarcar cada vez más mercado por parte de las organizaciones clandestinas lleva aparejada una violencia que se ha vuelto incontenible para el Estado, cuestión que crea una terrible incertidumbre e inseguridad para la sociedad civil. Dicha delincuencia ha rebasado los dispositivos jurídicos, lo que consecuentemente pone a la luz pública una evidente incapacidad por parte del Estado para combatirla.

La lucha contra el narcotráfico, como un problema de seguridad pública, es uno de los elementos fundamentales que conforman al sistema ya referido. Por lo que, en consecuencia interacciona con todos los demás elementos. Respecto al marco normativo, como ya se expuso, existen diferentes propuestas e iniciativas tendentes a cumplir con ese objetivo.

El Estado mexicano ha reafirmado el compromiso de combatir la producción, distribución, tráfico y consumo de drogas en el país, al tiempo que convoca constantemente a gobiernos estatales, municipales, comunidades y al conglomerado social a sumar esfuerzos para doblegar ese flagelo, por lo que, en congruencia se ha enfatizado sobre la suma de esfuerzos entre naciones y gobiernos, por ello que, la cooperación internacional resulta vital para lograrlo

en virtud de que, como problema mundial exige una respuesta global, asumida y compartida por todos los países. Nadie puede endosar su responsabilidad, la oferta y la demanda de drogas resultan ser dos caras de la misma moneda.

El gobierno ha subrayado que, para vencer el flagelo en la ciudadanía, es necesario privilegiar en todos los ámbitos la transparencia, rendición de cuentas, difusión de valores, las acciones antinarcóticos y fortalecer y actualizar el marco legal en la materia.

Narcomenudeo

El narcomenudeo se ha constituido en un fenómeno delictivo de crecimiento exponencial, que lleva aparejado la comisión de delitos conexos generalmente violentos, lo cual trastoca el desarrollo armónico de las comunidades, en consecuencia, representa un problema de seguridad pública, cuyo impacto se equipara al narcotráfico en gran escala, razón por la cual la intervención estatal es primigenia para su combate.

Ante el incremento del narcomenudeo y de las adicciones, particularmente entre adolescentes y jóvenes, el creciente reclamo social por la insuficiente atención del problema, escasa aplicación de acuerdos, limitada operación de Agencias Mixtas del Ministerio Público e insatisfacción por los resultados obtenidos, es necesario identificar objetivamente la dimensión del problema, buscar soluciones reales (viables para todos, eficaces y oportunas), y reconocer la necesidad de que todos tenemos la responsabilidad de actuar y participar en la solución, por lo que se debe asumir una nueva actitud (disposición, proactividad); rectificar y mejorar las estrategias y acciones con visión de largo plazo y evaluar sistemáticamente los resultados para asegurar el éxito.⁸

La creación de las Agencias del Ministerio Público Mixtas no supone la subordinación del fuero común al fuero federal, sino que es una estrategia de auxilio y coordinación, a la que la realidad obliga a las procuradurías del país, ya que las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen funciones que se complementan, no se excluyen. A partir de 1999 diversas acciones implementadas en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), permiten dar atención al problema del narcomenudeo desde una óptica que se ha procurado sea integral. En noviembre de ese año, en la ciudad de Querétaro, la Procuraduría General de la República y 26 procuradurías generales de justicia estatales suscribieron un convenio de coordinación para crear Agencias del Ministerio Público Mixtas en cada una de las entidades federativas firmantes.⁹

A finales de la década de los noventa, el narcomenudeo empezó a ser una de las más preocupantes manifestaciones del narcotráfico en el territorio

⁸ VISIÓN, el cambio, Órgano de difusión de la Procuraduría General de la República, año 3, número 15, marzo-abril, 2004. Editorial.

⁹ *Ibidem*. P. 6.

nacional. México dejaba atrás el estatus de país de paso de drogas y adquiría, desafortunadamente, el perfil de un país de consumo, fenómeno coincidente con la práctica que empezaron a utilizar los cárteles sudamericanos de pagarles a los operadores mexicanos cada vez más en especie, lo cual los obligaba a colocar en el mercado doméstico la droga que recibían en pago.¹⁰

La forma en que se fue filtrando el narcomenudeo por las fisuras del tejido social del país puede apreciarse claramente en el periodo comprendido entre 2001 y 2003. En el primer año se registraron en México 23 mil 232 delitos contra la salud. En el 78.99% de los casos (18 mil 350) se dieron en la modalidad de posesión de droga, en 4% (929 casos) por comercio y en el 1.85% (429 casos) por suministro. Durante 2002, del total de ilícitos del fuero federal (73 mil 803), 23 mil 588 fueron contra la salud (31.96%) y de éstos 18 mil 295 (77.56%) se cometieron en la modalidad de posesión; mil 237 (5.24%) por comercio y 375 (1.59%) por suministro. En 2003 se tuvo conocimiento de 76 mil 53 delitos del fuero federal, de los cuales 28 mil 16 (36.83%) fueron contra la salud y de éstos 21 mil (74.95%) se dieron en la modalidad de posesión; dos mil 155 (7.69%) por comercio y 303 (1.08%) por suministro. La constante en esos tres años fue el alto porcentaje de delitos contra la salud cometidos por posesión de drogas (78.99% en 2001, 77.56% en 2002 y 74.95% en 2003), lo cual denota una gran actividad en la modalidad de distribución al menudeo.

La lucha contra este flagelo de la sociedad es posible en la medida en que se actúe en un frente común, donde los actores involucrados se interrelacionen bajo un esquema de no subordinación y absoluta complementariedad. Bajo esta perspectiva, resultan fundamentales el diseño de una política integral para hacer frente al fenómeno, la unificación de criterios en materia de interpretación legal para crear condiciones procedimentales propicias, encaminadas a eliminar toda posibilidad de evadir la justicia por parte de quienes cometen delitos contra la salud.

En este contexto, fue impulsada una iniciativa de reforma constitucional en materia de narcomenudeo, por el que se reforman y adicionan las diversas disposiciones normativas, a efecto de que las entidades federativas puedan vigilar, prevenir y sancionar el comercio o suministro ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando por la cantidad y presentación o forma del embalaje, u otras circunstancias objetivas, se determine que es para su directa distribución en dosis individuales, lo que permitirá que este asunto generalizado, tenga connotaciones de delito común.

El 30 de diciembre de 2003 la Procuraduría General de la República envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que tiene por objeto que las entidades federativas puedan realizar la vigilancia, prevención y sanción del comercio o suministro ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando por la cantidad y presentación o forma de embalaje u otras circunstancias objetivas se determine que es para su distribución al menudeo.

¹⁰ *Ibidem* p. 5.

Ante un panorama complejo caracterizado por el incremento del narcomenudeo, un aumento preocupante de las adicciones particularmente de jóvenes, el amplio y creciente reclamo social, exigencias interinstitucionales por la insuficiente atención del problema, insuficiente atención de acuerdos y operación de Agencias Mixtas del MP e insatisfacción de los gobiernos federal, estatales y municipales por los resultados hasta ahora obtenidos, es necesario, urgente e impostergable realizar las siguientes medidas:

- Identificar objetivamente la dimensión del problema (a partir del todo social).
- Reconocer la necesidad de actuar (buscando soluciones reales).
- Asimilar la ineludible responsabilidad de participar en la solución (todos somos necesarios).
- Asumir una nueva actitud (disposición, proactividad, responsabilidad).
- Rectificar y mejorar las estrategias y acciones (con visión de largo plazo).
- Aplicar una nueva estrategia (viable, eficaz, oportuna, común).
- Evaluar sistemáticamente los resultados (para asegurar el éxito).¹¹

Delincuencia organizada.

En nuestro país y a nivel mundial se está presentando y desarrollando vertiginosamente un fenómeno social llamado "Delincuencia Organizada". Ante este fenómeno, es evidente que se deben adecuar e instrumentar las diversas instancias que confluyen para su combate, a través de eficaces leyes, mejores equipos y una avanzada logística, que permita primero detectar la forma de operar de los delincuentes organizados, para posteriormente estar en posibilidades de combatirlos. Así como la evolución de las instituciones encargadas de ello.

La delincuencia tiende a ampliarse, cobrando más fuerza y volviéndose más compleja. Debido a esto cada vez más es una amenaza contra los pueblos y un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de los países. La delincuencia ha evolucionado hasta volverse transnacional y ampliar su ámbito de operaciones.

La delincuencia organizada que se dedica a la consecución de un ilícito en específico se especializa minuciosamente. Otra de sus vertientes es la particularidad, lo que significa que opera a través de células, mediante las cuales el accionar ilícito es estructural de cada organización delictiva para la consecución de sus fines, y su proceder es mediante el funcionamiento particularizado de secciones. Vr. Gr. las organizaciones delictivas dedicadas a la comisión de la privación ilegal de la libertad.

¹¹ *Ibidem* p. 8.

La delincuencia organizada actúa profesionalmente, lo cual implica un verdadero peligro para la sociedad, ya que existen organizaciones muy fuertes que destruyen familias, ciudades y hasta naciones.

Con relación a dicho flagelo social y con el propósito de combatirlo, dentro del marco normativo mexicano, ha sido creada la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada¹², la cual tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, a través de dicha ley, se tipifica dicha figura en el artículo segundo.

“Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:..”

Los delitos a que hace referencia dicho precepto son: terrorismo; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos y menores, así como el robo de vehículos.

En consecuencia, el solo acuerdo de organizarse o la organización misma, que tenga como fin cometer alguno de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley de mérito, es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. del mismo dispositivo, con independencia de la comisión y la sanción de ellos, lo que implica la autonomía del tipo. Asimismo, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se advierte que se tomó en cuenta la necesidad de prever una ley especial que regulara la conducta consistente en la organización de tres o más personas encaminadas a cometer alguno de los delitos ahí señalados, pues se estimó que no obstante que se hacía mención a la "delincuencia organizada" en la legislación penal, la regulación era aún insuficiente; consecuentemente, al preverse la delincuencia organizada se establece un delito autónomo y no una agravante.

La creciente amenaza de la delincuencia organizada, cuya influencia es sumamente desestabilizadora y corruptora para las instituciones sociales, económicas y políticas fundamentales, constituye un desafío que exige una cooperación internacional más intensa y efectiva. Como un fenómeno que ha rebasado fronteras, su lucha depende de tal cooperación, por lo que, organismos internacionales han creado diversos instrumentos jurídicos que permiten el combate contra el flagelo de mérito. A manera de ejemplo tenemos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, la cual fue aprobada por la Asamblea General en 2000. Dicha Asamblea General celebra cada cinco años un

¹² Publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1996, (Entra en vigor el 8 de noviembre de 1996.)

Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que sirve como foro para el intercambio de conocimientos sobre políticas e impulsa la lucha contra la delincuencia. En estos congresos participan criminólogos, expertos en regímenes penitenciarios y altos oficiales de policía, así como expertos en derecho penal, derechos humanos y rehabilitación.

En congruencia con lo anterior, debido a la creciente amenaza de la delincuencia organizada transnacional, en el año 2000 las Naciones Unidas celebraron en Palermo (Italia), una conferencia política del alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. A su vez, existen diversos tratados tanto bilaterales como multilaterales por parte de los Estados.

Secuestro.

Prevista bajo varias denominaciones, la privación de la libertad como ilícito, constituye una de las acciones que vulneran indistintos ámbitos tanto del ser humano que la sufre de manera directa, como del conglomerado social en general.

El secuestro constituye uno de los flagelos de más alto impacto social que la ciudadanía repudia con más fuerza, ya que, atenta contra la libertad, integridad y tranquilidad del secuestrado y su núcleo familiar, amén de que trasciende a todos los ámbitos de las víctimas, ya que, afecta de manera psicológica y por igual, al pasivo, a todos aquellos que lo rodean y a la sociedad en general. La angustia caracteriza al secuestro, y se suma a lo que los juristas llaman la pérdida de libertad. Tal delito es una práctica común entre los delincuentes organizados que desean una fuente de dinero rápida, y representa un problema grave dentro de la sociedad, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Existen varios tipos de secuestro, el extorsivo es aquel en el que se sustrae, retiene u oculta a una persona, con el propósito de exigir por su libertad algún provecho, o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, en la actualidad se viene presentando en varias modalidades.

Dentro de las diferentes modalidades del secuestro extorsivo se encuentra:

1. Económico: Derivado de los resentimientos sociales. Esta modalidad es la más usual y presenta las siguientes características: no requiere ni conviene publicidad y los autores permanecen en el anonimato o se identifican con otras organizaciones generalmente como Delincuencia Común.

2. Político: Busca principalmente chantajear al gobierno para presionar causas pérdidas, especialmente en los grupos subversivos y narcotraficantes

El secuestro extorsivo se ha vuelto una industria criminal organizada que tiene la capacidad de aprender y de reaccionar velozmente. Una característica que está cobrando fuerza es que los sujetos, quienes cometen un secuestro tan sólo por conseguir dinero de una manera fácil, no les importa el mutilar, humillar o violar en todos los aspectos al ser humano que tienen en sus manos, situación que produce temor y alarma social.

IV. LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

El problema de la seguridad nacional radica en que es un aspecto toral de la vida política del Estado.

El concepto de seguridad nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento e inteligencia militar¹³. Es de esta manera que en todos los países del orbe, el término *seguridad nacional* se ha enfocado al aspecto bélico. Sin embargo, en la actualidad también se refiere a otros ámbitos, entre ellos el desarrollo económico, la estabilidad política, formas democráticas de gobierno, derechos humanos, calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas¹⁴, por lo que el concepto tradicional resulta insuficiente para su tratamiento.

Los servicios de inteligencia son, esencialmente, garantes de la seguridad del Estado, en la inteligencia que tiene el mandato de protegerlo y defenderlo tanto de sus enemigos naturales como de sus enemigos coyunturales. Los servicios de inteligencia aquellos órganos del Estado encargados de la recopilación de informaciones políticas, militares y económicas sobre otros Estados, especialmente sobre los potencialmente enemigos y respecto de actividades de espionaje. Bajo el esquema tradicional, los órganos de seguridad del Estado se dedican a recopilar información y analizar los movimientos de grupos guerrilleros o terroristas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones y otros grupos que puedan quitarle el poder al grupo que lo detenta o que, de otra manera, puedan atentar contra la estabilidad del régimen, el orden público e incluso la paz social. De igual forma se dedican a disminuir, contrarrestar, anular o erradicar la actividad y los efectos de esos grupos.

Por lo que, las misiones generales de tales servicios tienen que ver más con las actividades estratégicas y tácticas, sus problemas se plantean predominantemente en un plano político, más que en el técnico-operativo.¹⁵

¹³ Thorup, Cathryn L. Agenda de seguridad nacional. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI p. 98. 1990.

¹⁴ Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H. (1990). La reconceptualización de la seguridad nacional: un comentario sobre la investigación. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana México: Siglo XXI. P. 57.

¹⁵ Bova, Sergio (1991). Servicios de seguridad. Diccionario de Política de Norberto Bobbio tomo II. México: Siglo XXI. p. 1445.

En otra época, la seguridad se refería a los aspectos bélico y territorial, debido a que el dominio de unas naciones sobre otras se daba, principalmente, por medio de movilizaciones militares; sin embargo, conforme los Estados consolidaron su autosuficiencia económica, los más fuertes empezaron a recurrir al dominio comercial.¹⁶

Bajo esta óptica, la seguridad nacional se puede observar como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por el Estado, la cual debe ser instrumentada y sostenida por éste, evidentemente en el terreno de la administración pública y las relaciones políticas, sin que ella se encuentre únicamente garantizada por las Fuerzas Armadas, como fue en su concepción primigenia.

Por lo que, en una acepción contemporánea la Seguridad Nacional es la “condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendentes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.”¹⁷

La seguridad nacional, puede ser clasificada bajo diferentes aspectos, de acuerdo con las prioridades del Estado, a saber; seguridad positiva y seguridad negativa. Así mismo, de acuerdo con su ámbito de acción territorial, se divide en seguridad interior y seguridad exterior, y en su esfera de aplicación social se divide en seguridad del Estado y seguridad de la ciudadanía.

La seguridad del Estado, o de un régimen en particular, no es sinónimo de seguridad nacional. Cuando los líderes políticos hablan de la seguridad nacional, es posible que se refieran a la seguridad de la élite política dirigente. Por lo tanto, es importante diferenciar entre la seguridad del Estado (la preservación del aparato de gobierno) y la seguridad de la sociedad civil.¹⁸

La seguridad positiva tiene como expectativas el progreso económico y social de una Nación. Por su parte, la seguridad negativa tiene como propósito defender al territorio nacional de amenazas externas.¹⁹

Tanto la seguridad interior como la exterior se enfocan a mantener, garantizar y preservar, por igual, la seguridad del Estado y la seguridad de la ciudadanía, lo cual nos ilustra cuán íntimamente ligadas se encuentran el ámbito de acción territorial y la esfera de aplicación social.

¹⁶ Arellanes, Paulino Ernesto (14 de septiembre de 1993). La relación entre la seguridad nacional política y el TLC. Versión estenográfica del seminario TLC y seguridad nacional, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

¹⁷ Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI. 1990. p. 198.

¹⁸. Thorup. *Op. Cit.* P. 103.

¹⁹ Aguayo, Bagley y Stara. *Op. Cit.* P. 33.

Tanto en un caso como en otro –interior o exterior-, el Estado tiene enemigos naturales y coyunturales que pueden atentar contra su estabilidad, funcionamiento y seguridad. Asimismo, hay grupos y factores que atentan contra la estabilidad, convivencia armónica, integridad, tranquilidad y seguridad de la ciudadanía.

Ahora bien, hay otros factores de riesgo que pueden atentar contra la seguridad del Estado y de la ciudadanía, tal como sería un desastre natural –un ciclón o una erupción volcánica- o provocado intencional o accidentalmente como un incendio forestal, atentados terroristas u otro tipo de siniestros-, en los que lo importante es prevenir en la medida de lo posible las consecuencias y atender de inmediato a las víctimas.

Por lo anterior, es conveniente apuntar lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la suspensión de garantías prevista en el artículo 29, el que establece:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

La seguridad del Estado es la legitimidad de éste y la obediencia y respeto que le guarda la sociedad. Más aún, la seguridad del Estado es la condición de estabilidad, legitimidad y legalidad con la que el gobierno y sus poderes y dependencias operan y ejercen la función gubernativa, de conformidad con sus misiones, fines y objetivos generales y particulares.

Por su parte, la seguridad de la ciudadanía -seguridad pública-, es la condición de libertad, tranquilidad, armonía, orden y paz social en que vive la población del país.

Ahora, con respecto a su temporalidad o actualidad cronológica, los asuntos relativos a la seguridad nacional pueden ser: coyunturales o temporales y permanentes. Los primeros pueden deberse a diversos factores, tales como acontecimientos sociales o culturales, así como las contingencias y desastres tanto naturales como provocados. En cambio, algunos asuntos permanentes para la seguridad nacional son: la soberanía, la integridad territorial, la seguridad pública y la protección civil, el bienestar de la población o el equilibrio y mantenimiento del orden público y la paz social.

En materia de seguridad nacional hay factores que tienden a fortalecerla y otros que la lesionan. Los factores que fortalecen a la seguridad nacional son; la correcta interpretación y aplicación de la ley, la justa y equitativa distribución de la riqueza del país, el crecimiento y la estabilidad económica, el desarrollo y la justicia social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el respeto irrestricto a los derechos humanos, políticos, sociales, etc., la administración clara y transparente de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el manejo transparente y claro de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia, la honestidad, decencia e incorruptibilidad de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el respeto a los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal, la disminución de la delincuencia menor y del crimen organizado, la correcta planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas, la correcta planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales, la formación de una conciencia nacional entre la población civil tales como la cultura educativa, la política, la democrática, la laboral, la de prevención de desastres, la de denuncia etc., el desarrollo tecnológico y científico del país y el perfeccionamiento de los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental.

Por otra parte, los factores lesionantes de la seguridad nacional son; la existencia de impunidad e ineficiencia en la interpretación y aplicación de la ley así como la indiferencia y violación a las garantías y equilibrios propios del Estado democrático de derecho, la injusta e inequitativa distribución de las riquezas del país, la pobreza y el rezago económico, la violación flagrante y continua a los derechos humanos, políticos, sociales, etc., la administración viciada, sospechosa y oscura de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo, el manejo viciado y tendencioso de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia, la deshonestidad, inmoralidad pública y corrupción de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo y la manipulación e imposición en los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal, entre otros.

Amén de lo anterior, también nos enfrentamos con la existencia de fraudes electorales e imposiciones de tipo político, el aumento de la delincuencia menor y del crimen organizado con el consecuente incremento de la inseguridad pública y la alteración de la paz y del orden público, la represión política, presencia de apatía, desconfianza, incertidumbre e inseguridad en la población civil, deficiente o nula planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas, deficiente o nula planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales, falta de una conciencia nacional entre la población civil así como y ausencia de cultura en materia educativa, política democrática, laboral, de prevención de desastres, etc. Además, la actitud apolítica y la falta de bases ideológicas, principios cívicos y valores humanos en la ciudadanía, rezago y atraso tecnológico y científico, analfabetismo e ignorancia, rezago y atraso en los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental, anarquía; migración

y la presencia de grupos subversivos, ya sean de tipo político o armados (narcoguerrilleros, terroristas etc.).

La seguridad del Estado se considera como el primer elemento clave de la seguridad nacional, no porque la de la ciudadanía valga menos, sino porque el gobierno debe gozar de estabilidad. Sólo en situación de seguridad, el Estado será capaz de garantizar la seguridad y la tranquilidad del pueblo.

Como ya se dijo, la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía están sustentadas en una convivencia armónica y pacífica, en el mantenimiento de la estabilidad política y social para su beneficio, en el mantenimiento de su integridad personal –física y moral- y de sus bienes, del equilibrio y desarrollo económico de la economía en general y de la economía de cada individuo en particular.

La delincuencia menor y la organizada, que amenazan la seguridad de la ciudadanía, también se convierten en enemigas del Estado cuando éste lucha contra ellas para disminuirlas, anularlas, contrarrestarlas y erradicarlas, con lo cual, la confrontación se vuelve directa entre ambos.

La delincuencia menor, por lo general, es un problema circunscrito al ámbito local, no así la delincuencia organizada, que, en numerosas ocasiones, también opera desde el extranjero, recibe financiamiento externo o bien, su radio de acción va más allá de las fronteras nacionales y, consecuentemente, goza de mejores y mayores recursos para luchar contra las autoridades oficiales.

La corrupción también es un enemigo natural del Estado, pues es un fenómeno en el que los grupos de poder o los subordinados de éstos pueden caer, cegados por la enfermedad de poder, la ambición u otros vicios igualmente nocivos para la salud e imagen del gobierno. Puede sostenerse que la corrupción es un enemigo del Estado, puesto que su presencia al interior de los órganos de gobierno termina dando por resultado la existencia de impunidad, ineficiencia, deshonestidad, inmoralidad pública y otras actitudes igualmente dañinas y despreciables.

Hay, además, elementos determinantes que son garantes de la seguridad nacional, mismos que se fundan en los factores que fortalecen a ésta. Dichos elementos son: la gobernabilidad (elemento determinante) y los servicios de seguridad (elemento garante).

Gobernabilidad significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es incapaz de ser gobernado.

La gobernabilidad es un medio del gobierno y de la sociedad y no un fin en sí misma, es una condición que designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el 'grado de gobierno' que se ejerce en una sociedad. El gobierno se vale de la gobernabilidad a manera de termómetro para medir los niveles de conflicto –potencial o real-, con el

propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando con los mayores márgenes posibles de actuación. La sociedad, por su parte, acude a la gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social con el fin de garantizar el disfrute pleno de sus derechos.

Por ende, en un sistema democrático, la gobernabilidad es una relación bilateral. Es así que, ésta es la cualidad propia de una comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Por lo tanto, la gobernabilidad es un asunto compartido entre sociedad y gobierno. Así se tiene que, para que exista gobernabilidad, debe haber una coherencia y correspondencia recíproca entre la actividad y la aceptación tanto del Estado como de la población civil. Por lo que, “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político, aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

Con base en las consideraciones antes expuestas, si se compara la lista de los factores que fortalecen y los elementos que lesionan a la seguridad nacional, se podrá ver que tanto unos como otros son decisivos para el mantenimiento o pérdida de la gobernabilidad, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales al interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocan situaciones de ‘ingobernabilidad’ en los países.

La creación de un orden político suficientemente gobernable supone, en primer término, dedicar grandes esfuerzos a la tarea cotidiana e interminable de generar y mantener la legitimidad de las normas y estructuras del régimen. La legitimidad entendida como la creencia de que, a pesar de sus fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto, pueden exigir obediencia, implica un razonamiento dinámico que sólo se logra cuando descansa en la idea de que las instancias ciudadanas son las que permiten canalizar la voluntad popular. La legitimidad de las instituciones con base en el respeto irrestricto al sistema democrático, es el principio de la soberanía popular y del Estado de derecho.

Los servicios de seguridad para el Estado mexicano son de los siguientes tipos: militares, policiales, jurídicos y políticos.

Los servicios militares de seguridad son las Fuerzas Armadas. En nuestro país lo son el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y podemos incluir el Estado Mayor Presidencial. Éstos, son instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales así como para prevenir o resolver eventuales problemas o conflictos

del orden bélico, o aquellos disturbios que, sin llegar a la guerra abierta, no puedan ser contenidos por las corporaciones policiales o solucionados por las vías jurídica y política. Tienen como principal característica el uso de la fuerza por el conducto bélico y, por tanto, su naturaleza respecto de la seguridad nacional es garante. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Los servicios policiales son todas las corporaciones policíacas con las que cuenta el Estado en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal) para combatir a la delincuencia menor y a la organizada, para servir como contenedor de conflictos sociales que no lleguen a la confrontación por medio de las armas, así como para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales. Entre ellas puede contarse a la Policía Federal, la Agencia Federal de Investigación (que orgánicamente depende de la Procuraduría General de la República) así como las policías preventivas, policías judiciales o ministeriales y policías preventivas, auxiliares o complementarias de los gobiernos de las entidades federativas del país y del Distrito Federal, así como de las que se encuentran bajo los mandos de los ayuntamientos municipales.

Tienen como principal característica el uso de la fuerza por medio de recursos armados y de controles menores y de mediana capacidad y, por su naturaleza, también son garantes de la seguridad nacional. Además, realizan actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Los servicios jurídicos de seguridad, igual que en el caso anterior, también son mecanismos para prevenir o resolver problemas o conflictos internos o externos. Dichos mecanismos, cuando surge algún problema hacia el interior de la Federación o de alguna de sus partes, son ejecutados por las autoridades dependientes del Poder Judicial Federal, de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados así como por las partes que integran a éstos en los tres niveles de acción gubernativa para resolver los conflictos. Estos mecanismos también permiten garantizar el mantenimiento de la seguridad nacional. Su principal característica es el manejo, la interpretación y aplicación de la ley para impartir justicia, y cuando se trata de aplicar estos mecanismos hacia el exterior, se les maneja por la vía política, misma que se explicará a continuación.

Los servicios políticos de seguridad son, quizá, la rama más amplia de este renglón, pues se compone de instrumentos y mecanismos para mantener la gobernabilidad, es decir, para determinar o mantener la seguridad nacional, así como para garantizarla. Los instrumentos son todas las dependencias y organismos con que cuentan los poderes públicos para prevenir, buscar, localizar, detectar, controlar y resolver posibles áreas de conflicto, o en el caso de que éstos ya se encuentren en pleno, para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y los efectos de ésta. O bien, son utilizados para mantener y preservar el correcto funcionamiento de las relaciones entre las diferentes partes que componen al Estado mexicano, las relaciones entre el gobierno y la

población civil, las relaciones entre el Estado mexicano y otros Estados y las relaciones entre el Estado mexicano y grupos de presión, partidos políticos y movimientos sociales. Tales instrumentos y mecanismos sirven para regular la actividad gubernativa y la conducta y actividades de los titulares del poder público.

El Estado mexicano ha creado una serie de instituciones que, a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional.

Los Servicios de Inteligencia son los órganos asesores de las instituciones encargadas de la seguridad, ya sea interna o externa, Intervienen en forma continua y permanente en la recolección, análisis e integración de la información de interés en las áreas de seguridad.

En este sentido, la inteligencia deberá entenderse como información crítica sobre amenazas a la seguridad interna o internacional de una nación que es vital para su supervivencia. Bajo este esquema, la inteligencia es importante para todos los Estados sin importar su forma de ejercicio del poder, ya que permite que una nación anticipe y se proteja contra amenazas a su seguridad. Al realizarse de manera efectiva crea la confianza necesaria para que los Estados actúen con reflexión y en forma responsable y para que eviten actos impetuosos basados en información insuficiente o un entendimiento inadecuado que puede ser perjudicial tanto para la estabilidad interna como para el orden mundial.

Es muy amplio el espectro de tareas que les competen. La actividad se ve reflejada en la producción de inteligencia sobre las acciones de toda índole que puedan vulnerar la seguridad, en consecuencia cualesquiera situaciones que pongan en riesgo el orden y la paz social. Así mismo, se encargan de ejercer acciones a través tanto de la táctica como de la operatividad. Todo ello, mediante el componente humano debidamente capacitado para las exigencias que impone la época y desarrolla sus actividades operativas apoyado por elementos técnicos y tácticos apropiados.

De la dinámica social resulta la necesidad de implementar el intercambio de información e inteligencia con organismos nacionales y de los países involucrados en la comisión de ilícitos (todos, en distintas medidas y grados de complejidad), con la finalidad de llevar a cabo un seguimiento constante de las organizaciones criminales cuya magnitud constituya un real peligro para la sociedad. Una de las mayores dificultades que enfrentan las democracias es fiscalizar adecuadamente los aparatos de inteligencia sin interferir con su eficacia y su eficiencia.

Recabar inteligencia en una democracia plantea desafíos singulares. La nueva franqueza y las fronteras recientemente porosas de las democracias emergentes facilitan la interacción de fuerzas buenas y malas, haciendo que la manera de recabar inteligencia resulte excepcionalmente importante para ese tipo de democracias del mundo. Pero la adquisición de inteligencia debe operar consistentemente con los principios básicos del ejercicio del poder que son el

núcleo de estas nuevas democracias; a saber, el Estado de derecho, la franqueza y la sensibilidad con respecto a la voluntad de los gobernados, entre otros. Sin embargo, la inteligencia frecuentemente tiene que obtenerse de fuentes mal dispuestas en ambientes hostiles, así que la adquisición efectiva de inteligencia, si se obtiene de manera consistente con los principios democráticos, es un desafío especial para estas naciones emergentes.

Un gobierno democrático no debe utilizar los elementos e instituciones que posee en aras de su imperio, para recabar inteligencia como un medio para controlar a sus propios gobernados, ya que de no ser así, la inteligencia será una fuerza desestabilizadora y desempeñará un papel destructivo, creando sospechas y desconfianza. En tales circunstancias, la labor de inteligencia podrá crear disenso y división. La desconfianza de actividades secretas de inteligencia entre los gobernados es un problema continuo para todos los gobiernos democráticos, por lo que, una forma importante para contrarrestar la fuerte tendencia de los ciudadanos de desconfiar de organizaciones que actúan en secreto es actuando escrupulosamente de conformidad con las normas legales anunciadas públicamente con fiscalización independiente de las actividades de inteligencia para garantizar que las metas, metodologías y actividades del servicio sean consistentes con las normas y principios legales de la sociedad.

Dentro del marco normativo mexicano existen numerosos preceptos que contemplan la protección de la seguridad nacional. El Código Penal Federal prevé dicha protección a través de la tipificación de diversas conductas que el legislador ha considerado ponen en riesgo o lesionan a la seguridad nacional.

El Diario Oficial de la Federación publicó el 31 de enero de 2005 la Ley de Seguridad Nacional, que tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea, regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia y establecer la competencia al Titular del Ejecutivo Federal de determinar la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

En congruencia con lo anterior, como esbozo muy amplio citamos el contenido de los numerales 3 y 4 del cuerpo legal de marras.

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Artículo 4. La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

CAPITULO CUARTO

I. POLÍTICA CRIMINAL

La política criminal es una especie de la política pública gubernamental, y su estamento es la protección de la sociedad con base jurídico criminal¹. A virtud de que ningún sistema conocido de defensa de la sociedad, medido por la criminalidad y sus indeseables efectos, resulta satisfactorio, el centro de gravedad de la política criminal se halla siempre en la renovación del derecho penal, la reforma de la Administración de Justicia penal y del sistema de penas.

Por ello no raras veces se consideran sinónimos política criminal y reforma del derecho penal. Por lo tanto, la política criminal, apunta sobre todo al análisis científico de las correspondientes reflexiones y procesos de formación de la voluntad del legislador, en especial a la renovación del concepto de delito y del sistema de sanciones. Pero la política criminal no puede renunciar a la valoración de los datos empíricos, si es que trata de ser convincente.

La Política criminal, en cuanto disciplina que ofrece a los poderes públicos las opciones científicas concretas más adecuadas para el eficaz control del crimen, y las alternativas legales consiguientes, ha facilitado la recepción de las investigaciones criminológicas y su transformación en preceptos normativos. Ha sido el puente necesario entre el saber empírico (Criminología) y su concreción normativa (legislación penal).

La Criminología está llamada a aportar el sustrato empírico del mismo, su fundamento "científico" y, la política criminal, a transformar la experiencia criminológica en "opciones" y "estrategias" concretas asumibles por el legislador y los poderes públicos. Mientras tanto, el derecho penal debe convertir en proposiciones jurídicas, generales y obligatorias, el saber criminológico esgrimido por dicha política con estricto respeto de las garantías individuales y de los principios de seguridad e igualdad propios de un Estado de Derecho.²

Por ello, se comparte hoy día la opinión de que Criminología, Política Criminal y Derecho Penal son tres pilares del sistema de las "ciencias criminales", recíprocamente interdependientes.

¹ KAISER Gunter: Introducción a la Criminología (trad. Rodríguez Devesa, J.M^a); edit. Dykinson, Madrid 1988, pág. 52.

² GARCIA-PABLOS DE MOLINA Antonio: Manual de Criminología, Introducción y teorías de la criminalidad; edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1988, pág. 121

A la manera como la colectividad reacciona organizadamente, frente a las acciones delictuosas *lato sensu* que amenazan su cohesión o su desarrollo armónico, se le denomina política criminal. Todo sistema tiene por objeto una determinada política criminal. Es tarea de esta disciplina, no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia.

Por esto, se ha considerado que la política criminal se presenta bajo dos aspectos: primero, como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal; tal como es, efectivamente, practicada. En segundo término, como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia; elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La política criminal es, en consecuencia, una parcela de la política jurídica del Estado, la que a su vez es parte de su política general. La programación y realización de una correcta y coherente lucha contra la delincuencia, depende del apoyo y fomento de los estudios tendentes a describir el sistema de reacción social y a determinar los lineamientos y los medios más eficaces. De esta manera, se evitará que la reacción sea espontánea o inorgánica, motivada únicamente por el afán de dar satisfacción a los movimientos de la "opinión pública", originados por la comisión de ciertas infracciones (política criminal del "golpe por golpe"; o destinada a satisfacer, mediante la multiplicación o agravación indiscriminada de la represión, a un público impresionado o temeroso ante la comisión frecuente de ciertos delitos.

De allí que una racional y coherente política criminal suponga un esfuerzo de sistematización y de actualización de las instituciones que luchan contra la delincuencia; instituciones que deben estar integradas en un conjunto coordinado dentro del cual se complementan, en lugar de oponerse; y que deben ser adecuadas a las condiciones sociales.

II. POLÍTICA CRIMINAL, SUS VÍNCULOS CON LAS POLÍTICAS SOCIAL, LEGISLATIVA Y JUDICIAL

Política Social

Ante los desafíos que plantea la seguridad pública, se encuentra establecer políticas sociales, que permitan por un lado coadyuvar en la lucha contra la inseguridad y, por otro, otorgar a la sociedad la manera de manifestar y aliviar sus preocupaciones respecto a esta.

La coexistencia de grupos humanos de muy diverso origen y cultura constituye uno de los fenómenos más característicos de las sociedades modernas, en particular de las que se han dado en llamar sociedades desarrolladas. Nuestra sociedad, por sus propias particularidades internas,

ofrece un ejemplo claro de esa pluralidad de culturas y tradiciones. Por lo demás, esta situación históricamente arraigada, se ha visto enriquecida en los últimos años por el ingreso constante y creciente de personas de ámbitos culturales distintos, cuyas formas de vida, ideas y costumbres no pocas veces se distancian considerablemente de los valores mayoritariamente compartidos. De ahí que la diversidad cultural constituya hoy un aspecto fundamental de nuestra realidad social al que el Estado, desde sus más diversas instancias, debe prestar particular atención con el fin de dar las respuestas adecuadas.

Excepcionalmente compleja se presenta esta tarea en el ámbito del Derecho penal, donde las soluciones rápidas y al hilo de los acontecimientos, sin una reflexión profunda de sus consecuencias, pueden resultar insatisfactorias e incluso contradictorias. De ahí la necesidad de establecer las bases para un tratamiento del fenómeno acorde con los principios constitucionales, punto de partida imprescindible para abordar luego la tarea de concreción de los criterios político-criminales que deben presidir la regulación penal vinculada con el fenómeno del multiculturalismo.

En este sentido, los grandes principios sobre los que se estructura el Estado social y democrático de Derecho apuntan a un modelo de convivencia, donde tanto los individuos como los grupos en que se integran deben encontrar garantizado su derecho de actuar y expresarse libremente en plenas condiciones de igualdad.

La Constitución mexicana ofrece las bases para una valoración claramente positiva de la seguridad pública, lo que implica que las respuestas legales a dicho fenómeno deben abordarse no como soluciones a un "problema" de las sociedades modernas, sino como medidas de fomento y protección de uno de los pilares sobre los que se asienta nuestro modelo de convivencia.

El Estado, a través de sus diversos mecanismos, debe promover las condiciones para el desarrollo de la sociedad. Ello implica la necesidad de una integración e interacción de todos los actores sociales. En donde corresponde a los poderes públicos actuar en virtud de que dichas condiciones sean reales y efectivas. De ahí que no sea suficiente un reconocimiento formal de la seguridad pública como principio rector de la política legislativa, sino que es necesario, además, una tarea positiva que tienda a remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno goce de derechos en un clima de seguridad.

El respeto y reconocimiento de los derechos subjetivos, cuyo punto de apoyo no es otro que la plena vigencia de los derechos humanos, debe coordinarse, sin embargo, con los deberes y límites genéricos que impone la Constitución a todos los gobernados con el fin de garantizar la convivencia.

De nuestra norma fundamental se extraen, en efecto, una serie de reglas esenciales de convivencia que constituyen el auténtico núcleo de la sociedad civil y que, en ese carácter, deben ser asumidas por todos. De ahí que aun en el supuesto de que se admitiera que el contenido concreto de los derechos humanos puede estar sujeto a variaciones dependientes de los valores propios de las diversas culturas, deba reconocerse a aquellas reglas esenciales el carácter de límite de derechos. No se pretende con ello buscar una coartada

que permita justificar medidas dirigidas a imponer orden, sino más bien reconocer la existencia de un marco global de actuación unas "reglas de juego" sin el cual no sería posible la convivencia. Fenómenos tales como el secuestro, homicidio, narcotráfico etc., no pueden ser aceptados en el marco de la ética de los derechos humanos sobre la que se asientan los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

De la valoración realizada hasta aquí sobre el fenómeno de la seguridad pública en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, pueden extraerse dos grandes principios político-criminales que deberían presidir las decisiones legislativas en este ámbito específico; a saber, el deber de los poderes públicos de adoptar medidas dirigidas a prevenir conductas antisociales en el seno de la sociedad y, en segundo lugar, el deber del propio Estado de evitar actuaciones que puedan interpretarse como carentes de legalidad o de hecho signifiquen inseguridad.

Con relación al primer aspecto, una política de prevención de conductas antisociales no debe implicar necesariamente la intervención punitiva. Sería prioritario definir estrategias de carácter eminentemente social al servicio de la convivencia social, por ejemplo: educación, cultura de la legalidad, recreación etc., y evitar la huida sistemática al derecho penal.

Sin embargo, no pueden ignorarse las agresiones contra los gobernados, convertidos en punto de mira de grupos delincuenciales, que, junto a la agresión de bienes jurídicos fundamentales, atentan directamente a la dignidad personal y, en su caso, a la pervivencia del grupo social. En estos supuestos la intervención penal resulta legítima, siempre que en aras de una mayor efectividad no se sobrepasen los límites que presiden y circunscriben la criminalización de conductas.

Los principios de intervención mínima, lesividad y responsabilidad por el hecho cometido constituyen barreras infranqueables de la intervención penal, cuya vulneración pone en peligro toda una estructura de defensa de las libertades.

Por ello debe replantearse la formulación de preceptos totalmente indeterminados, o la agravante genérica de ánimos, que pueden conducir a interpretaciones penalizadoras del pensamiento entrando en contradicción con la protección constitucional de la libertad ideológica.

En el entendido de que, la acción humana está estructurada de acuerdo a normas compartidas y aceptadas por los miembros de una colectividad; la estructura de la acción social sitúa la acción en cuatro subsistemas: biológico, psíquico, social y cultural, que conforman el sistema de la acción, entre cuyas partes pueden descubrirse conexiones, equivalencias y solidaridades. Toda acción es siempre global, es decir, está inscrita en esos cuatro subsistemas y es resultado de la interacción de las fuerzas o influencias de cada uno de ellos.

La política social es la forma de intervención del Estado en la sociedad civil cuyo objetivo es la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, de familias o de grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de la igualdad de oportunidades, la realización personal, la integración social y la

solidaridad. La finalidad global de los servicios sociales es la satisfacción de determinadas necesidades humanas dentro de una comunidad.

Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la revolución industrial. En sus inicios, las políticas sociales en general, fijaron su objeto en grupos vulnerables; empero, con el tiempo, estas han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, de su representación institucional y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población. Sin embargo, el disfrute de dichas libertades no puede ser posible sin una sociedad que ostente el goce de la seguridad pública.

Bajo el esquema planteado el papel del Estado es proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Todos los estados tienden así a tener ciertas instituciones (legislativas, ejecutivas, judiciales, etcétera) para uso interno, además de fuerzas armadas para su seguridad externa, funciones que requieren un sistema destinado a recabar ingresos. En varios momentos de la historia, la presencia del Estado en la vida de los ciudadanos ha sido mayor que en otros. En los siglos XIX y XX la mayoría de los estados aceptó su responsabilidad en una amplia gama de asuntos sociales, dando con esto origen al concepto de Estado de bienestar.

Estas prácticas plantean cuestiones importantes en lo que a la legitimidad de los Estados se refiere. Los requisitos militares de crear y mantener dichas entidades se inclinaron hacia el desarrollo de sistemas autoritarios y algunos autores enfatizaron acerca del necesario sacrificio de la libertad individual en beneficio de las necesidades del orden colectivo, ejercido con el respeto hacia el bienestar de todos los grupos de la sociedad.

En las postrimerías del siglo XX la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y el capital y la penetración mundial de los medios de comunicación se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los Estados. Estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía.

Entendida la estructura social como un conjunto sistematizado de formas en que grupos e individuos se organizan y relacionan entre sí con los distintos ámbitos de una sociedad; resulta un instrumento para analizar la realidad social.

La conjunción o el entrelazamiento de los temas de la política social y de la participación ciudadana, no resulta una tarea fácil. Si la política social implica una *intervención* del Estado en lo social, es de presumir una alteración, una

participación o una reacción de lo social frente a esas acciones o iniciativas de los poderes públicos. Tan importante puede ser analizar la justificación o la legitimación de esa intervención como la modificación real que esa intervención induce en lo social.

En otras palabras, el desarrollo de la política social implica no sólo una transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad, la conveniencia e incluso la necesidad de una participación activa de esa población y no la mera pasividad provocada o producida por el acto de recibir esos bienes o esos servicios. Las opciones intermedias se tornan lógicamente múltiples y a su vez difíciles de identificar o de caracterizar. Pero esa tarea de reflexión y de análisis se hace hoy posiblemente más urgente sobre todo si los vacíos no los pueden llenar satisfactoriamente una sociedad civil quizás insuficiente o inadecuadamente organizada.

La política social compromete en una u otra forma, con diverso grado de iniciativa y de intensidad, la acción del gobierno, sea a escala local o global. Si bien la política no se reduce a la actividad desplegada desde los poderes públicos, la realización de los fines generales que se propone la política social no pueden ser alcanzados sin la participación de los órganos correspondientes del Estado y sin hacer uso de los mecanismos y recursos que le son propios. Lo que implica necesariamente la presencia inevitable de esos poderes públicos en la orientación, regulación o desarrollo de esas políticas.

La política es posibilidad de incidir en lo acontecido, en lo que acontece o en lo que podría ocurrir en la vida social de los ciudadanos, y puede servir para consagrar o reforzar las situaciones constituidas y puede ser referido a los principios que gobiernan la acción hacia determinados fines. El concepto denota acción sobre medios y sobre fines, por lo que implica cambio de situaciones, sistemas, prácticas o comportamientos. Debemos notar aquí que éste concepto de política solo tiene sentido si la sociedad, grupo u organización cree que puede efectuar un cambio de una u otra forma.³ En la justificación de su acción, la política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce en su funcionamiento el sistema económico. Los efectos de la actividad económica, previsibles o inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva resulte la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitigación o una rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social.

La política social pretende obtener determinados logros o resultados, por lo que, esas prácticas o acciones están orientadas por ciertos fines o ciertos valores que trascienden y la justifican, o al menos dan sentido, a esos resultados esperados y buscados. Fundamenta sin embargo toda relación o conexión entre los individuos, que al orientar su conducta los unos en función de los otros, no hacen más que reactivar o revivir la preexistencia modificable de esas redes o de esos enlaces.

³ Richard M. Titmuss, *Social Policy*, George Allen & Unwin, Londres, 1974, pp. 23-24.

Un enfoque institucionalista o sistémico que se adecue a el nuevo modelo de Estado habría de llevarnos a valorizar o a tomar importancia a las estructuras en las que se definen no sólo las identidades colectivas, con sus símbolos y sus tradiciones, sino en el que además se construyen esas solidaridades que se concretan en propósitos de acción o en interacciones múltiples, es decir, las redes a través de las cuales la civilidad es producida y reproducida.

El tratamiento que se realiza de la sociedad (de arriba hacia abajo), se da por consiguiente a través de aparatos encargados de regular lo que en la sociedad acontece. Esas regulaciones tienen como fin el logro de un cierto orden en los procesos sociales y presentan el rasgo de la exterioridad en relación con las conductas de los individuos cuyo acatamiento reclaman. Los aparatos se perfilan en el universo social con fronteras institucionales más o menos precisas, en la medida en que tienden a la especialización de sus funciones y reclaman para ello un cierto grado de oficialización o de reconocimiento público. Asimismo, el logro de sus funciones es analizable en términos cuantitativos, valga decir, mediante índices o mediante cifras. En cambio, "lo sociable es la sociedad de abajo hacia arriba que permanece en el nivel de los vecindarios, de las aceptaciones recíprocas". Es algo que no se deja oficializar.

Entre tanto, lo sociable se desarrolla a través de redes donde los actores mantienen relaciones de aceptación recíproca y es allí adonde se generan ciertos códigos de conducta que se distinguen claramente de lo que serían las regulaciones externas. A diferencia de los aparatos, las redes no tienen fronteras precisas, no se sabe con certeza adonde comienzan y adonde terminan. De igual forma, las redes, sean de parentesco, de amistad o de vecindario, pueden tener fines múltiples, por lo que la especialización no es un rasgo que las caracteriza o las define. Por la diversidad de sus enlaces, las redes ponen en contacto, sea a través de enlaces directos o indirectos, a individuos de diversa procedencia, a pesar de que sus integrantes pueden adquirir un conocimiento individualizado de los distintos integrantes de las redes a las que ellos pertenecen.

Resulta claro, entonces, que las redes, a diferencia de los aparatos, no se identifican con estructuras organizativas formales. Su importancia reside en el hecho de que pueden servir de asiento o de sustrato para distintas organizaciones. Cumplen así la función de verdaderas matrices que pueden dar origen a organizaciones que sin embargo se distinguen de esos aparatos. Por esa razón, la sobrevivencia de esas organizaciones dependerá, en buena medida, de la consistencia y de la durabilidad de esas redes que le sirven de asiento.

El énfasis en los individuos que integran esa red y en la eventual multiplicidad de relaciones *que cada uno de ellos* mantiene entre sí, ha permitido destacar un fenómeno que para ellos da cuenta de la importancia que ha cobrado la llamada sociedad civil. Cuando los individuos, a partir de las redes sociales en las que aparecen inscritos, pueden constituir, ingresar o abandonar determinadas organizaciones voluntarias, es posible utilizar la figura de un "hombre modular". La figura remite no sólo a la multiplicidad de

afiliaciones que los individuos pueden establecer, sino también a su carácter electivo: "El hombre modular es capaz de amalgamar efectivamente tanto asociaciones como instituciones, sin que esta amalgama sea total, entrelazada, asegurada por el ritual y estabilizada a través de su ligamen a un conjunto interno de relaciones, todas ellas vinculadas entre sí e inmovilizadas. El hombre modular puede unirse, dentro de un propósito específico *ad hoc*, a una asociación delimitada, sin ligarse él mismo mediante ningún ritual. Puede abandonar una asociación cuando disiente de su política, sin estar expuesto a una acusación de traición"⁴.

Quienes han venido exaltando las bondades de las organizaciones que se situarían en ese vasto y variado espacio que constituiría la sociedad civil, han destacado asimismo la importancia de una cierta horizontalidad, una ausencia de jerarquizaciones rígidas o formales que no sólo facilitarían el ingreso o la salida, sino que además, harían más fluido y menos entabado el funcionamiento de esas organizaciones, por lo que se ha designado ese fenómeno como el predominio relacional de la "reciprocidad simétrica". En contra partida "la reciprocidad asimétrica" creó un mundo humano y social que fue visto como indivisiblemente ligado con la naturaleza. Enfatizó el sentido del logro, de la libertad y de la construcción"⁵.

La ciudadanía se genera en una forma de relación social que supone un sentido directo de pertenencia a la comunidad, basado en la lealtad a una civilización concebida como una posesión común. De ahí las dificultades que la construcción de una ciudadanía implica en sociedades marcadas por la heterogeneidad estructural, por las grandes distancias sociales y por los recurrentes conflictos culturales

Llama la atención la relación tan estrecha que sobre el tema tienen las aseveraciones de Tocqueville cuando describía la vida social que como extranjero observaba en la sociedad estadounidense del siglo⁶ antepasado. Tocqueville se sorprendía favorablemente cuando constataba la densidad relacional y la multiplicidad de organizaciones voluntarias que caracterizaban el paisaje social norteamericano de ese entonces. Hay que recordar que, no se puede concebir la democracia, como tal, sin las aportaciones de dicho pensador.

A partir de esas consideraciones se ha podido concluir que, como consecuencia de la existencia y del funcionamiento de esa multiplicidad de organizaciones voluntarias, valga decir, de la calidad de la vida asociativa de los individuos que en ellas participan, se origina un fenómeno de producción de capital social, que sostiene la reciprocidad y la participación cívica, que fortalece la confianza social y que alimenta a su vez las redes sociales que hacen posible esas diversas formas de participación ciudadana. Ese capital social puede ser definido como el conjunto de "rasgos de la organización

⁴ GELLNER, Ernst. *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, Penguin, New York, 1994, pp. 99-100.

⁵ TESTER, Keith, *Civil Society*, Routledge, Londres, 1992, p. 31.

⁶ TOCQUEVILLE, Alexys de. *La democracia en América*.

social”, como son las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el mutuo beneficio”⁷.

La eficacia de la acción de gobierno y el logro de ciertos objetivos de interés nacional están fuertemente influidos por la implicación de los ciudadanos en los asuntos que conciernen más bien a sus comunidades.

El derecho que los ciudadanos pueden tener a ciertas condiciones y oportunidades como integrantes de una sociedad y al formar parte de una nación, no es algo dado, ni en forma invariable, ni en forma definitiva. Ese derecho no se presenta como algo evidente que no requiera justificación. Ha sido necesario, a lo largo de la historia, a través de la reflexión y como resultado de luchas y de negociaciones, ir clarificando y definiendo el contenido de esos derechos de ciudadanía social y su consiguiente fundamentación. Rousseau formuló de una brillante manera en El Contrato Social ese imperativo a la igualdad social en relación con las desigualdades que la dinámica produce.

Una *nueva* contractualidad social en la que, se señalen claramente los destinos deseados, las posibles rutas y los costos compartidos del trayecto sugerido o prometido, se torna así, más que una posibilidad, una cierta exigencia. Solo de esta manera, quizás, al promover la formación de un *nosotros* más vasto, más activo y a la vez ineludiblemente más preciso, será posible reconstituir la solidaridad, no solo ya como elemento sino también como proyecto.

Se concibe a la política criminal como una estrategia para enfrentar el fenómeno de la criminalidad, que como toda política pública se integra con presupuestos de los que se parte y objetivos que se pretenden alcanzar e instrumentos idóneos para conseguir estos últimos; empero, lo que la diferencia del resto de las políticas públicas, es que, la política criminal está vinculada con un aspecto de la realidad social especialmente sensible; a saber, la inseguridad ciudadana provocada por la criminalidad, entendida como el temor generalizado de la población de ser víctima de los delitos.

Esta circunstancia determina –sobre todo en épocas de crisis de inseguridad ciudadana– que la respuesta más cómoda, siempre a la mano y posible, sea la del endurecimiento del tratamiento penal. Ante la opinión pública, el Estado aparece así preocupado de la materia, aunque su respuesta no constituya sino una receta probadamente fracasada.

Contrariamente a lo que pareciera ser el sentir generalizado de la población, el exceso de rigor penal no es un mecanismo eficaz en la lucha en contra de la delincuencia. Investigaciones criminológicas realizadas en diferentes países muestran que no existe correspondencia entre, por una parte, los grados de represividad de los sistemas penales y, por la otra, las tasas de criminalidad. No es efectivo que el aumento de la primera produzca el efecto de disminuir el índice delincencial.

⁷ PUTNAM, Robert "The prosperous community: Social capital and public life", *The American Prospect*, No. 13, 1993, p. 35.

El delito es la expresión aguda de conflictos personales y sociales complejos y, el sistema penal –atendidas sus limitaciones- sólo capta una parte del conflicto, sin alcanzar el trasfondo social y personal, de tan variada naturaleza que ha incidido en la comisión del hecho punible. A lo que debe añadirse, como lo saben desde hace mucho tiempo los criminólogos -y debieran tenerlo en cuenta los responsables de la política criminal-, que el delincuente a lo que verdaderamente teme no es tanto a la pena (de la que espera escapar), sino a ser descubierto; es decir, a la eficacia del sistema penal.

La errónea creencia en la eficacia del rigor penal produce diversos efectos humanos y sociales negativos, entre los que cabe destacar los siguientes: sufrimientos inútiles, los que, además, son distribuidos inequitativamente en la población, recayendo en forma abrumadoramente mayoritaria, sobre los sectores más desprotegidos, que son los que resultan más vulnerables a la intervención del sistema penal; se crea la ilusión -un placebo- de que la mayor represividad es un instrumento idóneo para controlar la criminalidad, confianza peligrosa en cuanto obstaculiza o dificulta la adopción de otras medidas de diverso orden que sí podrían contribuir a avanzar en la solución del problema y, por último, el rigor penal excesivo del sistema penal tiene carácter criminógeno; es decir, contribuye a la generación y reproducción de la criminalidad. A este último respecto es menester precisar que mediante los mecanismos de las detenciones policiales -la inmensa mayoría de las cuales afecta a sospechosos, muchas veces primerizos- de infracciones sin mayor relevancia, como ebriedad o consumo de drogas; de la prisión preventiva, que se aplica en la práctica como la regla general a los procesados a los que, por otra parte, se presume inocentes y el abuso de la pena de cárcel, prevista para toda clase de delitos y de autores, sin consideración a la gravedad de las infracciones y a las necesidades y características de los condenados. Es el propio funcionamiento del sistema el que contribuye a estigmatizar a los imputados de delitos como delincuentes, y al ponerlos en contacto muchas veces innecesariamente con los establecimientos de detención y prisión, con el consiguiente riesgo de la desocialización y del contagio criminal y a que un porcentaje de estas personas alcanzadas por el sistema penal ingresen a la carrera criminal o refuercen su decisión de mantenerse en la misma.

Como ya se ha expuesto, el sistema jurídico que la contemporaneidad demanda es el de un Estado social democrático de derecho, en el que el elemento social juega un papel de vital importancia, ya que, es la sociedad la que otorga el mandato de ser gobernada y en base a su grado de participación se logra el desarrollo para su bienestar.

Bajo esta óptica, el Estado debe crear instituciones que den servicios de orientación legal, social, cultural y en general de atención sobre cualquier punto relacionado con la seguridad pública y jurídica.

De igual forma se debe promover la participación activa de diversos sectores de la sociedad y fomentar y canalizar la denuncia pública de hechos

que puedan constituir; con el objetivo de fortalecer una cultura de la responsabilidad y la legalidad.

La política social debe, a través de instituciones estatales, crear organismos que brinden servicios a la comunidad, que logren dar respuesta a las demandas de la sociedad. Por lo que, la creación de programas en ese rubro debe tener por objetivo incrementar la confianza de la sociedad en las instituciones, a través del diálogo entre el personal sustantivo y la población, informar acerca del ser y quehacer de las instituciones y escuchar propuestas, inquietudes y denuncias

Mediante una orientación legal y social, se brinda al público el acceso a la cultura de legalidad, dichas asesorías deben llevarse a cabo, ya sea por circunstancias particulares o inquietudes generales.

La complejidad que supone la seguridad pública requiere de políticas sociales que abarquen el mayor número de conflictos que inquietan y vulneran la tranquilidad de la población. Entre los puntos más importantes que se deben observar están, el apoyo a familiares de personas extraviadas o ausentes, la atención a personas detenidas, familiares y/o representantes legales, vigilar que los derechos humanos sean respetados, atención especial a grupos vulnerables como menores, mujeres en estado de gravidez o de lactancia, senectos, indígenas, extranjeros y personas con discapacidad, crear sistemas de información de la situación jurídica de las personas, establecer mecanismos de atención para adictos sean delincuentes o no y crear módulos de atención al público ya sea de forma personal o con la utilización de los medios tecnológicos usuales.

Como ya se ha externado, la sociedad requiere de una cultura de legalidad, dentro de la cual forma parte la prevención del delito. Dentro de una política social es necesaria la impartición de pláticas y conferencias al público en general, y como prioridad a niños y jóvenes sobre prevención del delito y fármacodependencia coordinando actividades con padres de familia y autoridades escolares de todo el país, a fin de privilegiar la atención a la población considerada de mayor riesgo. A través de brindar elementos conceptuales y prácticos, así como informar y fomentar la conciencia acerca de las graves consecuencias que el uso y abuso de drogas ocasionan en la salud y seguridad de la población. Por lo que también será fundamental contemplar a todos los actores involucrados en lograr la prevención del delito.

Asimismo, es necesario realizar campañas de divulgación a través de los medios de comunicación (electrónicos e impresos), así como alternativos (exposiciones, carteles, trípticos, folletos, espectaculares, bardas, etc.), con mensajes preventivos en las materias involucradas, a fin de difundir y promover entre la población la cultura de la responsabilidad y la legalidad.

La celebración de convenios de colaboración tiene como propósito fortalecer en la población una cultura de la responsabilidad y de la legalidad, e incorporar la participación de instituciones públicas (de los tres niveles de gobierno), sociales, privadas y académicas en el quehacer preventivo, coordinar acciones y sumar esfuerzos, voluntades y recursos para un propósito común, la protección de los sectores de la población más vulnerables. De igual

forma se deben realizar convenios con diversas universidades e instituciones académicas para la prestación de servicio social. Un modelo integral de prevención debe tomar en cuenta programas de toda índole, culturales, educativos, de esparcimiento, deportivos etc., en los que participen instituciones públicas, sociales y privadas.

Empero, actualmente el reto para el diseño y la puesta en práctica de cualquier política de prevención es el escepticismo y la falta de confianza en las instituciones de justicia. Superar este reto implica, entre otras cosas, que las instituciones deben redoblar sus esfuerzos para abatir la impunidad, hacer más eficiente el trabajo que por mandato les corresponde y ofrecer a la ciudadanía una imagen de que la autoridad está ocupada y preocupada en proteger los intereses y los valores que son inherentes a la persona y a la sociedad organizada.

La política criminológica constituye un repertorio de decisiones y de acciones legislativas que tienden al abatimiento de las conductas ilícitas, buscando salvaguardar los valores sociales que requieren de protección jurídico-punitiva.

La complejidad de la criminalidad, con la consecuente y creciente inquietud de la sociedad, ha hecho necesaria la planeación y organización de nuevas medidas relacionadas con el fortalecimiento del estado de derecho, el combate a la impunidad y al crimen organizado, así como el desarrollo de una mayor eficiencia en el servicio público prestado, tomando en cuenta la crisis de confiabilidad en la que se encuentran los órganos comprometidos en procurar y administrar justicia.

No obstante los resultados y esfuerzos realizados en este tema, no existe actualmente una política global o integral en materia de prevención de las conductas delictivas. Esta ausencia parece derivarse de que, el paradigma tradicional criminológico observa la prevención del delito como sinónimo de amenaza; es decir, se considera que la forma de prevenir el delito es la advertencia de que existe un castigo para determinadas conductas, dejando de lado la premisa de que el delito no sólo representa una acción que contradice la norma jurídica, de ahí su antijuridicidad, sino que, también entra en contradicción con una norma cultural, con un valor socialmente reconocido que, por su condición, ha sido elevado a la protección de la ley con el fin de preservar el bien común.

Desde luego, una política de prevención del delito centrada en el apuntalamiento de los valores culturalmente aceptados y jurídicamente protegidos, deben enmarcarse dentro de una política social y económica diseñada y puesta en práctica por el Estado, puesto que las circunstancias socioeconómicas resultan, en muchas ocasiones, condicionantes (aunque no determinantes) de la elevación de los índices delictivos. Así, valores ideológicamente admitidos pueden entrar en contradicción con comportamientos condicionados por las situaciones económicas.

La promoción de la participación ciudadana, cuantitativa y cualitativamente extensa, es indispensable para el fortalecimiento de una

cultura cívica que integre como parte sustantiva los bienes jurídicamente tutelados.

Ninguna acción preventiva puede aspirar a ser efectiva y duradera si no cuenta con el apoyo decidido de la población, lo que implica que las campañas preventivas tienen que tomar en cuenta, por una parte, los intereses de las personas a quienes se dirigen dichas campañas, considerando diversas peculiaridades, como son su nivel educativo, su estrato social, sus formas específicas de cultura etc. y por otra parte, tienen que incluir necesariamente un mensaje de naturaleza pedagógica y positiva que anime una conciencia de respeto a la Ley, la confianza en las instituciones, la convivencia pacífica y la armonía en las relaciones sociales. Desde luego, se busca que los elementos anteriores se traduzcan en actividades colectivas entusiastas que potencialicen los empeños de la autoridad (no puede haber prevención sin colaboración social).

La prevención del delito requiere del análisis particularizado o específico de las zonas criminógenas y de todos aquellos datos que permitan conocer con la mayor precisión las circunstancias sociales, económicas y culturales que inciden en el comportamiento delictivo.

El fenómeno de la delincuencia es cada vez más complejo y requiere de instrumentos, recursos, disposiciones y acciones mejor planeadas y orientadas científica y tecnológicamente para combatirlo. Igualmente, la prevención del delito debe recurrir a especialistas en diversas áreas del conocimiento y corresponde a los órganos estatales diseñar los propósitos y la organización del conocimiento adquirido. Así, para que la prevención sea eficiente y eficaz, requiere de multidisciplinas como son los criminólogos, comunicólogos, abogados, peritos, médicos, pedagogos, trabajadores sociales, antropólogos etc. Por ello se colige que la prevención del delito es la concientización y la capacitación de la sociedad para saber elegir, decidir, corregir y aislar situaciones comprometidas.

Más específicamente, la prevención de conductas ilícitas y antisociales requiere de la formación y el reforzamiento de la conciencia social en la población, buscando que se traduzca en acciones concertadas entre la autoridad y la sociedad, empleando para ello conocimientos pertinentes que hagan posible la previsión de conductas anómicas en los individuos, en los grupos y en las colectividades.

De acuerdo a lo anterior, una política global o integral de prevención del delito ha de abandonar el paradigma tradicional que piensa la prevención exclusivamente en términos de punibilidad. Por tanto, debe dar paso a una nueva concepción fincada en la formación de la conciencia cívica y del sujeto de derecho, conceptualización que dirige las acciones preventivas en función de los componentes valorativos inherentes a la norma penal; es decir, que pone el acento en los bienes jurídicamente tutelados entendidos como principios esenciales de la convivencia social, regulados por el derecho como expresión de convicciones determinadas en un espacio y en un tiempo dados.

De manera paralela, la prevención del delito debe fundamentarse en la determinación, explicitación y difusión de aquellos valores que protege la

norma jurídica, porque la conducta humana va efectivamente orientada por una tabla de valores o preferencias que entraña la posibilidad de ascender de un valor más bajo a uno más alto, de lo malo a lo bueno y de éste a lo mejor. Esa posibilidad es la que justifica el esfuerzo continuo de individuos, grupos y naciones por superar la ignorancia, la pobreza, la injusticia social y la violencia. Es la posibilidad de este ascenso lo que justifica una política de prevención que tienda a mejorar y asegurar la cohesión social, una de cuyas repercusiones es justamente la evitación de conductas delictivas.

La cultura de prevención del delito, por tanto, deberá enfocar sus acciones prioritarias a la concientización, sensibilización e información, que capaciten a los nuevos ciudadanos, permitiendo que éstos puedan orientar sus decisiones hacia la plena convicción de que la Ley es el camino más seguro y que ante cualquier acto que viole las normas jurídicas, existirá una sanción.

Es importante, en este sentido, crear y fomentar los programas de salud física y mental que la comunidad exige, pero que no siempre visualiza el aporte de recursos para enfrentar la situación. Habría que empezar con los niños y desde el primer año de enseñanza básica, buscando un enfoque social amplio que apunte a fomentar el desarrollo de mejores modelos de calidad de vida, orientando el uso del tiempo libre, por ejemplo, en las "horas de riesgo"; es decir, aquellas en las que los adolescentes y jóvenes están fuera de la escuela, fomentando las actividades deportivas y recreativas. Para la realización de estas actividades se precisa de recursos económicos importantes, pero los beneficios que traen consigo resultan incalculables.

El objetivo es instrumentar planes y programas de acción específicos que tengan como finalidad desalentar el uso de drogas con fines de intoxicación, que busquen la colaboración de las instituciones oficiales, sociales o privadas, a nivel nacional, estatal o municipal, que trabajan en tareas educativas y terapéuticas promoviendo el intercambio de criterios afines entre Instituciones.

Las estrategias son diseñar, producir y distribuir materiales con contenidos científicos que tengan como propósito el desalentar la farmacodependencia, buscar fuentes de financiamiento a través de las redes sociales o comunitarias, establecer convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas interesadas en el desarrollo del deporte, la recreación sana y la cultura. De igual forma se deben promover y crear consejos de lucha contra las adicciones a nivel municipal para coordinar, apoyar, promover y ejecutar las acciones específicas en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación.

Una de las principales preocupaciones del gobierno es fomentar la seguridad pública. Vista ésta como una problemática social, se crea la necesidad de implementar políticas que permitan desarrollar actividades que involucren tanto a las instituciones como a la sociedad civil, que es la que directamente la sufre.

Es muy importante resaltar que en este sentido, la sociedad desempeña dos papeles, a saber, como sujeto activo, es impulsora y realizadora de las actividades de prevención y como sujeto pasivo, es receptora de los beneficios

que con su colaboración se obtengan y que se reflejen en un incremento de la seguridad pública.

Al respecto, los medios electrónicos de comunicación ofrecen una alternativa importante en esa labor porque permiten la difusión de mensajes que alcanzan a un mayor número de receptores y favorecen campañas con una mayor duración y un más amplio impacto. Desde luego, es indispensable que tales mensajes reflejen actitudes positivas. El objetivo es impulsar la participación de los medios de comunicación social en el diseño de diversos programas y campañas que informen a la población sobre temas de cultura preventiva, que aporten elementos para favorecer el conocimiento de los derechos que los ciudadanos tienen en caso de ser víctimas de un delito y que tengan como mira generar una imagen de confianza en las instituciones.

Como estrategia hay que impulsar el uso de los medios electrónicos de comunicación en la difusión de mensajes que reflejen actitudes positivas, intensificar la producción de materiales audiovisuales junto con la de materiales gráficos (carteles, trípticos, cartillas, volantes, etc.), a fin de presentar modelos que, con distintos mensajes, desalienten las actitudes antisociales, informen sobre las penalidades y al mismo tiempo, fomenten el interés social por la preservación de los valores contemplados por las normas jurídicas.

Política legislativa

Tradicionalmente la noción de política criminal se ha asociado a una actividad propia y casi exclusiva del órgano legislativo; es decir, la selección de las conductas a las cuales se le asigna una sanción de carácter retributivo. En este ámbito, es tarea prioritaria del legislador efectuar un juicio de costo-beneficio entre la gravedad del injusto que se tipifica y la consecuente privación de bienes jurídicos que importará la imposición de una pena en la persona del eventual sujeto responsable. Esta elección, no siempre del todo racional ni proporcional, se lleva a cabo de modo abstracto, tomando como marco de referencia diversos grupos de casos y desde una perspectiva eminentemente orientada hacia la prevención general.

Ahora bien, resulta evidente que dichas previsiones legislativas no son suficientes para hacer frente a las diversas modalidades de criminalidad. Esto se comprueba de modo más significativo en materia de delincuencia organizada donde aparece en primer plano la necesidad de contar con un sistema judicial efectivo.

Uno de los puntos que pone a prueba el sistema penal es justamente la confrontación entre los casos de la realidad en los que aparece la pretensión de actuación del derecho penal y los casos en que alguien resulta responsabilizado penalmente por los hechos punibles. Resulta empíricamente comprobable que frente al actual fenómeno de expansión del derecho penal sobre la actividad delictiva, su aplicación concreta por parte de los poderes del Estado presenta un déficit preocupante.

Esta situación no es exclusiva de ningún país, aunque en algunos sea más notoria que en otros, sino que es común a los diversos sistemas penales y hasta casi consustancial al derecho penal expansivo. La manera como se proyecta y ejecuta la reacción organizada contra la delincuencia depende de los medios con que cuenta el Estado.

Las dificultades que tenemos en México para producir leyes no se deben exclusivamente a problemas políticos derivados de las diferentes plataformas políticas representadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también a aquellos propios de un sistema jurídico complejo, caracterizado por diseños legislativos en los que a menudo priva la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia. Estas características del sistema jurídico se originan en buena medida por la aplicación de una mala técnica legislativa y por la carencia de una política definida para legislar. Por ello, tomar en serio los problemas inherentes a la creación de leyes y su utilidad en la construcción de políticas públicas es aceptar una invitación en torno al debate sobre el proceso para tomar decisiones legislativas y sobre la calidad de las leyes.

Hay que tomar en cuenta la creación legislativa, como un proceso de interacción entre distintos elementos como son, editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores, los que además pueden examinarse desde distintas perspectivas o ideas de racionalidad (lingüística, lógico formal, pragmática, teológica y ética).

El uso de las normas jurídicas como uno de los principales instrumentos para la definición y ejecución de las políticas públicas, confirma que el proceso de producción legislativa es un puente para articular diversas disciplinas sociales; para generar un diálogo dentro de un contexto de restricciones normativas, a partir de diferentes enfoques que orientan y explican conductas sociales.

De tal manera que si en el fondo el proceso de legislación tiene como objetivo alcanzar decisiones racionales siguiendo un procedimiento institucionalizado, entonces éste procedimiento tiene que construirse y evaluarse incorporando al enfoque jurídico herramientas de formulación de políticas concretas y enfoques relacionados con las implicaciones económicas, políticas y administrativas de las normas jurídicas.

Articular los lineamientos de la ingeniería legislativa a la creación y modificación de leyes, puede resultar útil para captar las complejas y múltiples relaciones de los espacios públicos y privados de la creación de las instituciones formales o reglas que restringen y definen en cierta medida el modelo de desarrollo económico y político.

Suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa, fortalece la idea de que un buen proceso legislativo, debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejan realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. Pensar en soluciones anticipadas de conflictos y

la posibilidad de nuevos intercambios, es en principio una cuestión compatible con la exigencia de instituciones eficientes.

Las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sean políticos, sociales o económicos.

Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere, independientemente de ser posible su cumplimiento voluntario, de mecanismos legítimos de coacción para garantizar su eficacia.

Se trata de construcciones sociales en las que se establecen limitaciones y las condiciones en que a algunos individuos se les prohíbe, faculta o permite realizar ciertas conductas. En éste sentido, las instituciones son restricciones por que definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos; además, definen la estructura jerárquica de las organizaciones políticas, sus modelos de decisiones y sus mecanismos de control y de evaluación. Los distintos diseños institucionales inciden directamente sobre la estructura de la sociedad; es en reglas formales en las que se expresan la decisión de asignar derechos y obligaciones a favor de sujetos concretos y es en ellas en donde se prevé la eficacia de dichas prerrogativas, cuando adquieren la calidad de reglas procesales para impulsar la ejecución forzosa de las obligaciones correlativas de tales derechos.

La eficacia de las instituciones formales (su obediencia y aplicación), depende de diversos factores como son el punto de vista interno del derecho, la legitimidad y principalmente por lo que hace a la aplicación del poder coercitivo del Estado para hacerlas cumplir. Las normas jurídicas, como instituciones no sobrevienen únicamente por sus objetivos y la aceptación de los mismos por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que generen condiciones estables para cooperar y propicie la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva.

Para aspirar a lo anterior, los esquemas normativos expresados en el sistema jurídico deben ser claros, precisos y dejar de lado la ambigüedad, ya que con ellos se proporcionan márgenes de discrecionalidad, que seguramente serán aprovechados por quienes tienen conocimiento de que existen y que además tienen los medios para servirse de ellos. Se contará con mayor certidumbre en las transacciones, con mayor capacidad de predicción de las acciones futuras y de cumplimiento de los procesos previstos para ejecutar las obligaciones jurídicas.

Como se puede observar, la relevancia de las instituciones consiste en que son el medio para determinar que pueden hacer las organizaciones, el Estado y los individuos. La manera en que se conducirán las relaciones, la discrecionalidad de las autoridades, la participación de los ciudadanos, la distribución de los recursos y la asignación de los derechos, depende de quien tiene la capacidad de formularlas.

Hay que reconocer que para construir instituciones formales y para diseñar las organizaciones facultadas de aplicarlas y garantizar los valores implícitos de las mismas, no es suficiente concretarse, por un lado, a razones de técnica-jurídica, o bien hacerlo sobre razones técnico-políticas, si no que el proceso de diseño y producción legislativa está influido por el modelo de sistema jurídico existente y las características del sistema político, entender esto es fundamental si queremos tener mayores probabilidades de controlar el cambio institucional y hacer eficiente el sistema jurídico.

Política judicial

Clásicamente ha existido cierto recelo en hablar sobre política criminal en el ámbito judicial, su resistencia suele provenir de aquello que los franceses han dado en llamar "*el gobierno de los jueces*". Una interpretación tal vez estática y rígida de la división de poderes que se resiste a dotar de cierto poder político criminal a la justicia. No obstante, dicho poder del Estado lleva a cabo sin duda funciones político-criminales a tal punto que sus decisiones tienen, cuanto más alto sea el órgano judicial del cual emanan, mayor impacto en la configuración de la sociedad. Por otro lado, es fundamental la actuación del sistema judicial en casos de lagunas del derecho o textos legales confusos.

En ese orden de ideas, es cierto que si por eficiencia del sistema judicial penal se entiende la prevención de delitos en sentido estricto, el rol de la justicia penal es consustancialmente ineficaz⁸.

Ahora bien, esta visión de eficiencia del sistema es en parte correcta y en parte no. Es correcta puesto que el sistema judicial penal actúa cuando el delito ya se consumó o por lo menos se intentó. La justicia penal no previene en sentido estricto los delitos, en cuanto a evitar su comisión, sino que juzga hechos ilícitos pasados. Sin embargo, este juzgamiento de hechos delictivos pasados adquiere una importante dosis de prevención para casos futuros. Un sistema judicial que funcione correctamente emite mensajes de prevención general al resto de la sociedad, tanto para el que cumple con la ley, ya que le expresa que tiene sentido cumplir con las normas, lo cual actúa como un incentivo para seguir cumpliendo, como para quien la vulnera, ya que le comunica que la norma tiene vigencia a pesar de su comportamiento disvalioso, lo cual actúa como un factor disuasivo.

Dentro de este esquema, prevención y eficiencia son dos cuestiones fundamentales al momento de decidir una política criminal judicial practicable. En primer lugar, la forma eficiente de reducir los costos sociales de la delincuencia es, a largo plazo, aumentar las posibilidades de seguridad pública mediante cambios en la legislación procesal. Sin embargo, la forma más eficaz de reducir la criminalidad es aumentar los costos esperados de las actividades delictivas mediante el aumento de la certeza o de la severidad del castigo. Sin embargo podría resultar más eficiente la certeza de una sanción, por pequeña

⁸ QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, *La Justicia Penal en España*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pág. 29.

que sea, que la amenaza de una pena muy grave que no llega a hacerse efectiva.

Si el delincuente no es, ni en alguna medida, racional, entonces la prevención por normas carece de sentido, quedando sólo la prevención técnica, así como la prevención especial por tratamiento o inoculación.

Existen dos peligros en la tarea por lograr una real eficiencia en materia penal en el ámbito del sistema judicial; supuestos de exceso y casos de defecto. Ambos verdaderamente nocivos para el sistema y para el grado de prevención general, respecto al derecho penal y al sistema judicial.

Como un supuesto de exceso de eficiencia siempre esta latente el riesgo de que el sistema judicial incurra en supuestos de responsabilidad objetiva, esto significa que acreditada la condición de directivo del imputado, esa mera circunstancia sea la que genere responsabilidad penal, con independencia de todo otro factor relevante. Así, la parte acusadora no deberá limitarse a probar la calidad de directivo, ya sea formal o de hecho, para solicitar la sanción penal, sino que deberá acreditar todos los demás extremos de responsabilidad tendientes a demostrar el dominio social típico. De lo contrario la defensa tendría que asumir el absurdo papel de la carga de la prueba de la inocencia.

En este contexto resulta interesante señalar la paradigmática repercusión positiva, en cuanto a evitar formar objetivos de responsabilidad penal, la que en algunos sistemas se ha denominado la cláusula de actuación por otro. Es un error pensar que la eficiencia resulta incompatible con el principio de garantía. Por el contrario, aquí se plantea una concepción ética de la eficiencia al servicio del desarrollo de los ciudadanos.

La noción de eficiencia, como la obtención de mayores utilidades a menor costo, no excluye la de garantía. Hay costos que la sociedad no está dispuesta a pagar en aras de una supuesta eficiencia. Es evidente que los costos que se traslucen en privación de garantías son superiores a los de la propia eficiencia y por ende rechazables incluso desde la perspectiva del análisis económico del derecho.

La tensión entre eficiencia y garantía es algo connatural al derecho penal, ésta se ha visto acentuada de modo significativo en los últimos tiempos, prioritariamente por la expansión del derecho penal en diversas materias.

Aun reconociendo que el principio de eficiencia sea un principio integrador de todos los demás, no constituye un fin en sí mismo, sino que se limita a ser un medio con la persona como horizonte. La cuestión es establecer cuales son sus límites. La posible solución al conflicto de cuando dos principios entran en colisión (eficiencia y garantía son dos principios fundamentales del derecho penal) es que uno de los dos tiene que ceder ante el otro; empero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada

de manera inversa. En definitiva, se trata de una cuestión de peso, priva el principio con más peso en el caso concreto

III. POLÍTICA DE PREVENCIÓN

Aunque no se explicita, a pesar que se señale que sólo la dogmática es válida, es evidente que siempre nos encontramos con una determinada política criminal. Después de la Segunda Guerra Mundial, junto a la subsistencia de la retribución, tuvo un gran auge la prevención especial sobre la base de la idea de la resocialización, la que se plasmó en textos constitucionales. Pero pronto se levantaron las mismas críticas que tuvo a principios de siglo, a pesar de la trascendencia que tuvo entonces el positivismo naturalista que la propiciaba; es decir, que implicaba el desmonte de todas las garantías de la persona frente al Estado y en definitiva la pérdida de su autonomía ética y su tutelaje por parte de éste. Es por eso que en los últimos tiempos han renacido las posiciones preventivo-generales, con las cuales nació el derecho penal moderno, pues hay que recordar que la primera gran obra sistemática y garantista fue la de Feuerbach, quien la elaboró desde un planteamiento político preventivo-general, que precisamente lo plasmó en el principio de legalidad de los delitos y las penas.

No resulta discutible que Welzel (escuela finalista) haya adoptado un criterio preventivo general, a pesar que él defendiera una posición retribucionista. En efecto, si se considera su planteamiento de que el derecho penal tiene una función ético-social que está para proteger esos valores y no en primer lugar los bienes jurídicos, lo cual sólo sería una consecuencia de lo primero, es evidente que se coloca en una situación preventiva, en que la norma está destinada a motivar respecto a la no afección de esos valores éticos sociales y no a evitar la lesión de bienes jurídicos. Coherentemente, entonces, se adelanta la punibilidad y basta para ejercer la coacción penal el desvalor de acto.

En suma, hay en ello más allá de la adscripción al retribucionismo, una posición preventivo-general de tendencia radical, cuyo objetivo es integrar a través del sistema penal a las personas en determinados valores ético sociales. Pero ciertamente tampoco se puede pasar por alto que Welzel pone un límite, en cuanto reconoce que esos valores éticos sociales surgen desde los bienes jurídicos y por tanto en referencia ineludible a ellos y en que la pena conforme al retribucionismo se medirá por la importancia del valor ético social y la gravedad de su afección.

La escuela llamada funcionalismo basa su política de prevención en la idea de que, la motivación de la norma ya no tiene que ver con los bienes jurídicos, sino sólo con su propia validez, y por tanto, tampoco con valores éticos sociales, sino simplemente con lo que dice el sistema, una pura cuestión procesal formal, esto es, con la existencia de deberes impuestos por el poder penal.

Las normas motivan a integrar a las personas en el deber, si no lo hacen van a ser infieles al deber, en cuanto ellas son parte del sistema, más allá del cual solo es la nada, el vacío. Por lo que, la medida político-criminal estará

simplemente en la motivación al deber de integración al sistema y quizá el único límite será la coherencia y racionalidad del propio sistema, aunque es dudoso que pueda darse un sistema fundamentalmente coherente y racional si partimos negando la legitimidad de éste.

En general, en mayor o menor medida, las posiciones preventivo-generales positivas, hoy dominantes, tienden a esa radicalidad, en la medida que su objetivo es la integración de las personas al sistema y para ello construyen un deber de integración y ello implica adelantar y aumentar la punibilidad con el fin de ser consecuentes con el punto de partida, que no hay nada más allá del sistema, que las personas son tales en cuanto están en el sistema, que éste está por encima de ellas. Nuevamente se invierte la relación persona-Estado, ya no se trata de las garantías de aquélla frente a éste, sino de recalcar y acentuar la subordinación de la persona frente al Estado, la pérdida de su autonomía, y al mismo tiempo, ya no se trata de la violencia mínima necesaria, sino de la violencia adecuada para someter o integrar.

El bien jurídico como base político-criminal-garantista y deslegitimador queda mediatizado frente al deber de integración. Es por eso que con una política general positiva se vuelve al retribucionismo, pero sin los límites que éste impone.

Detrás del retribucionismo, hay una política criminal, sólo que se la oculta sobre la base de que sólo se atiende a la dogmática y que aquella solo sirve con el surgimiento de la legislación, pero nada tiene que ver con el sistema punitivo mismo. Se pretende, por una parte, hacer creer que el poder de definir nada tiene que ver con lo definido y con los procesos de implementación de éste. Por otro lado, se afirma que lo definido es fundamentalmente justo y que por tanto hay un merecimiento absoluto entre el hecho y la pena aplicable. Es una política criminal de la autoridad intocable e inmutable, no sujeta a crítica, de ahí que encontrara su mejor expresión fundada en el positivismo del siglo XIX y que en la base de la dogmática tradicional se colocara siempre en una categoría científica, aparentemente indestructible y ajena a toda discusión, la causalidad.

El antecedente de la prevención general positiva o integradora es la prevención general negativa o intimidatoria. Ahora bien, una política criminal destinada simplemente a intimidar a las personas, de partida implica rebajar su dignidad de tal, en cuanto estima que todas ellas configuran sus relaciones sólo con base en la amenaza, en la violencia. Por otra parte, su punto de partida resulta tan falso que tampoco logran empíricamente comprobar que ello es cierto o por lo menos que la amenaza de la pena tiene tal cualidad en relación con las personas. En otras palabras, las personas reivindican su carácter de tal y no de animales, con lo cual echan por tierra el presupuesto básico de esta política criminal, que además para ser coherente tiene necesariamente que llegar al terror estatal y aún a trastocar la jerarquía de los derechos fundamentales de la persona en cuanto sólo tiene que guiarse por la frecuencia de los hechos delictivos, o por su pretendida gravedad puntual, la llamada alarma pública, y no por la trascendencia del bien jurídico afectado.

Al plantearse la cuestión criminal desde la política, se está significando su relación con el poder; esto es, con la capacidad de definir dentro de la

estructura social, y por tanto, consecuencialmente de dirigir y organizar. Es por eso que en ese sentido Estado y política criminal aparecen como consustanciales, si bien es evidente que puede haber muchas políticas criminales dentro de un Estado, en la medida que el poder esté repartido y en cuanto haya la posibilidad de diferentes movimientos de expresión.

Entonces, la política criminal es poder definir los procesos criminales dentro de la sociedad, de dirigir y organizar el sistema social en relación con la cuestión criminal.

Esto implica varias consecuencias, tales como que para definir los procesos criminales, necesariamente la política criminal ha de tener en cuenta a la criminología, en la medida que ésta representa un análisis sociológico de los procesos de criminalización, y por ello, de cuáles son los instrumentos y mecanismos por los que el poder va definiendo y construyendo lo criminal y en consecuencia en qué medida son formas criminógenas y de criminalización.

Por otra parte, la dogmática está traspasada por la política criminal, pues no es más que la derivación conceptual del instrumento formal de definición. Por eso y en forma más precisa, la dogmática penal no puede pensarse como algo autónomo y válido en sí mismo, sino sólo desde la política criminal. Más aún su sentido desde la política criminal es hacer transparente y con fundamentación racional el proceso penal, en cuanto el proceso es uno de los ámbitos básicos en que se ejecuta la política criminal.

Ahora bien, a virtud de que la política criminal tiene relación con la cuestión criminal dentro del sistema, implica comprender como un todo los diferentes aspectos que inciden en el proceso de criminalización; esto es, considerarlos como un sistema de control penal. En otras palabras, no sólo las leyes (penales, procesales, etc.), sino las instancias concretas en que actúan los operadores sociales (la policía, el proceso penal, el sistema penitenciario, los diferentes organismos auxiliares, asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, médicos, etc.). Por ello, vista la cuestión criminal desde la política, significa que no hay estancos separados o independientes, sino que todos forman una unidad de modo que el hecho de tener la mejor ley todavía no significa nada y, menos aun, si sólo es en un determinado ámbito (penal o procesal penal). Se requiere tener un cuerpo coherente de leyes, instancias e instituciones y operadores sociales. Nada se obtiene con tener una excelente ley policial, si la formación de la policía sigue manteniendo el autoritarismo y militarismo y tampoco es suficiente con tener la mejor ley penal si el proceso penal es inquisitorio. Dicho de otra forma, una política criminal exige también considerar líneas concretas de acción; es decir, precisar cómo actúan los operadores sociales.

Es menester precisar que puede haber diferentes políticas criminales; sin embargo, lo que nos interesa es analizar aquella propia a un Estado de derecho social y democrático y, en consecuencia, dilucidar cómo ha de ser el poder de definición de los procesos criminales en un Estado que tiene como fundamento la libertad y la igualdad.

Los cimientos de la política criminal encuentran su razón a partir del mundo real y por tanto utilizan metodologías y técnicas propias del estudio de

los fenómenos sociales, por lo que se fundan en el principio de igualdad. El Estado no es una realidad, sino sólo un programa; es decir, hay discriminación, en la que se da una desigual distribución de la criminalización y del poder de definir lo criminal. Un primer aspecto a considerar es la necesidad de redistribuir el poder de criminalización, para que las cuotas de discriminación vayan descendiendo. Esto significa que tal redistribución ha de abarcar todo el sistema criminal, las leyes, la policía, el proceso, etc. Por lo que, aunque parezca paradójico no es extraño que, por una parte, se descriminalicen comportamientos, pero al mismo tiempo se criminalicen otros. De ahí también que no puede sorprender que a los jóvenes se les excluya del sistema penal de los mayores, pero al mismo tiempo se configure un derecho penal juvenil.

Ahora bien, precisamente esta desigual distribución de la criminalización, obliga a considerar al propio sistema de control penal como criminalizador y criminógeno; esto es, con un abuso o exceso de violencia y, por tanto, ello requiere llevar a cabo su constante revisión.

Se trata pues, de hacer coherente el principio de igualdad, de asumir que en una sociedad hay diferencias culturales y sociales, lo que obliga a una profundización crítica de la desigual distribución del poder de definir, en cuanto éste tiende a no considerar dichas diferencias y en tal sentido a operar como opresor.

Por otra parte, una política criminal que tiene como fundamento la libertad, no puede partir desconociéndola y convirtiendo a las personas en meros instrumentos o sujetos a tutela. De ahí que el punto de partida no puede ser una separación entre buenos y malos, entre determinados al crimen y otros que no, sino de una relación libre de las personas con el sistema. Desde esta perspectiva, lo fundamental es la relación entre la persona y el Estado, en el sentido de que éste está al servicio de la persona y para su felicidad. Es el reconocimiento de la persona como ente autónomo y por eso mismo de sus derechos y garantías. La historia de esta relación la podemos dividir en tres momentos, el de la Carta Magna, en el cual sólo hay el reconocimiento de los pares, el de la Revolución Francesa en que se amplía a los ciudadanos y el posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se extiende a todas las personas (también los niños, los jóvenes, los que no son ciudadanos).

Es decir, el programa político criminal ha de estar dirigido a establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema. Por eso no se puede partir de la premisa de que las normas son imperativas ni que motivan a las personas, ello contradice el principio de libertad, simplemente instruyen o informan sobre determinados modelos de comportamiento. Por ello, no sólo la fuerza o la tortura contradicen la libertad, sino también la manera como se concibe la relación entre el sistema y las personas. El poder penal no puede ser configurado de tal manera que excluya el ejercicio de los derechos de una persona o lo elimine en cuanto tal.

Es por eso que una política criminal en relación con la seguridad ciudadana, en cuanto la seguridad no es sino la condición básica de la libertad, no puede servir justamente para afectar la libertad. La seguridad ciudadana no se puede convertir a pretexto de situaciones de emergencia en una violación constante de los derechos fundamentales o en una informadora de una política

criminal destinada a su afección. No hay pues una equivalencia entre seguridad (u orden) y libertad; la seguridad (o el orden) son sólo presupuestos para una mayor amplitud de la libertad, y por tanto, en ningún caso pueden ser configuradas de modo que la restrinjan.

De ahí que hoy, dado que las formas de control están repartidas, que cada vez hay más organismos de seguridad de todo tipo más allá de los aparatos públicos, las garantías a la libertad han de ser más profundas e intensas. La relación persona-Estado, no es sólo con la sociedad política, sino también con la civil. El poder de control cruza a ambas y no sólo en un control blando, a través de los controles informales, sino a través de controles duros o fuertes.

Pero también se trata de una política criminal de un Estado social, y ello exige que haya una socialización del poder de definición; o sea, una efectiva participación de todos, no sólo en el sentido representativo (a través de la elección de representantes) sino también mediante la descentralización real; lo cual, por una parte puede implicar formas plebiscitarias, pero también una disminución del problema de la cuestión criminal, en el sentido de devolver a las partes la resolución de los conflictos sociales. Si la cuestión criminal no es más que un conflicto social muy intenso que se ha entrapado y definido desde el poder que lo asume y controla, se trata entonces de devolver a las personas lo que les es propio y que ellas mismas lo superen, de ahí la necesidad de intensificar las formas de mediación o reparación.

Es por eso que tampoco necesariamente puede asustar la cifra oscura de la criminalidad, pues ello en gran medida puede significar que la sociedad está en capacidad de asumir que una gran cantidad de conflictos intensos tengan otra solución. Otra cosa diferente, es el de la discriminación y que en general en las cárceles de cualquier país la mayoría de la población penitenciaria pertenezca a un determinado estrato social, al más desfavorecido.

Una socialización del poder de definir implica “un control” del control; esto es, propiciar instancias comunitarias participativas que ejerzan un control de los poderes de definición, tanto públicos como privados.

Una socialización del control significa partir reconociendo que dentro del sistema predominal existen de todos modos tendencias autoritarias, centralistas y mesiánicas.

La política criminal de un Estado de derecho, es la organización jurídico-social del sistema y no hay una fundamentación absoluta o categorial; no se trata de una cuestión de fe ni de carácter científico puro, sino de algo relativo en cuanto está destinado sólo a una mejor organización del sistema para la seguridad de las personas. De ahí que el sistema de control penal sólo es una cuestión de extrema y estricta necesidad, pero sin que ello tenga capacidad para legitimarlo, sino simplemente para hacerlo explicable desde una política criminal cuyo sentido tiene que ser el que los conflictos sociales se resuelvan por vías no violentas.

De ahí que en la base misma del sistema reside su propia deslegitimación, en la medida que siempre implica una determinada violencia

sobre las personas y, por tanto, una contradicción con la finalidad perseguida, que es la no violencia. Es por eso que la violencia ejercida ha de ser la mínima necesaria per se, no en relación con otra; es decir, no reactiva. Luego, ello excluye violencias duras, como la pena de muerte, las penas largas privativas de libertad y las penas infamantes, pues así se contradice en forma sustancial la finalidad perseguida. Por el contrario, hay que privilegiar formas alternativas al control penal.

En consecuencia, una política de prevención debe tomar en cuenta todos los factores que confluyen en la criminalidad, hay que echar mano de los recursos de que el Estado dispone. La prevención del delito se da a través de los diversos medios de control, por lo que dicha política debe basarse en buenas políticas: legislativa, social y judicial.

Por lo que se refiere a las medidas provenientes de los propios poderes públicos, es patente el deber de evitar regulaciones que directamente impliquen cualquier clase de violaciones de garantías constitucionales o derechos humanos. Pero no es éste el único aspecto del problema. Más frecuentes son aquellas medidas que; sin embargo, un trato diferencial de hecho o, en todo caso, favorecedor de valoraciones sociales negativas hacia ciertos grupos humanos, lo que conlleva a un sentimiento de no pertenencia a la comunidad política- favoreciendo así una percepción social excluyente. Por ello, resulta particularmente criticable el abuso de la figura de la extradición por la comisión de cierta clase de delitos, lo que, fuera de dar una posible solución, refleja una ineficacia e impotencia por parte de las autoridades

Por lo demás, existen otras situaciones dependientes de la actividad de los poderes públicos que, sin estar basadas en medidas legales o reglamentarias de contenido sancionatorio, se traducen en los hechos, en intimidación y represión. Estas regulaciones y prácticas constituyen una manifestación de prepotencia, o impotencia institucional porque en estos casos el Estado actúa como ente legitimador de la violencia.

Los delitos afectan algunos de los más importantes derechos de las personas, cuya protección constituye un deber del Estado impuesto tanto por la Constitución como por los diversos tratados internacionales vigentes en el país. De ahí que surge el deber del Estado de desarrollar una política criminal eficaz dirigida a la prevención y sanción de la criminalidad.

Debe tenerse presente en primer lugar que el sistema penal es sólo uno de los instrumentos -de última ratio- de que disponen el Estado y la sociedad para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. Un instrumento que, por lo demás, llega demasiado tarde, por lo que el énfasis debe estar puesto en el diseño e implementación de políticas públicas de carácter preventivo relacionadas con las variadas áreas del quehacer social (económicas, educacionales, de capacitación, familiares, urbanas, de recreación, entre otras) que tienen incidencia en el fenómeno de la delincuencia.

Hay que destacar que el objetivo del sistema penal no es la erradicación o supresión de la delincuencia, sino que uno más modesto, su disminución, o cuando menos, su control. El delito es un fenómeno inevitable, consecuencia como es de la imperfección de la sociedad y del ser humano. La sociedad

debe, por tanto, acostumbrarse a vivir con una dosis inevitable de criminalidad, sin perjuicio, por cierto, de hacer los máximos esfuerzos –compatibles con las garantías penales propias de un Estado de derecho para disminuirla en la medida de lo posible.

A continuación exponemos las principales bases de una política criminal eficaz a ser desarrollada por un Estado democrático de derecho:

En primer lugar habría que destacar la necesidad de una fundamentación científica de la política criminal, que permita realizar diagnósticos adecuados, establecer prioridades, orientar la inversión, canalizar los escasos recursos del sistema penal y racionalizar su uso, a fin de obtener un óptimo aprovechamiento.

En segundo lugar debe crearse un eficiente sistema de investigación y persecución criminal, a fin de reducir los elevados índices de impunidad, que representan una de las mayores fallas del sistema, y contribuyen en importante medida a la inseguridad ciudadana. Un sistema eficiente y eficaz cumple no sólo una función represiva sino que también preventiva, en cuanto a lo que el delincuente teme –especialmente los más avezados- no es tanto a la sanción como a ser descubiertos y alcanzados efectivamente por el sistema penal.

En tercer lugar es preciso distinguir entre la criminalidad grave y la menos grave, diseñando en relación con ambas categorías diferentes instrumentos político-criminales. Así, en el ámbito procesal penal deben introducirse el principio de oportunidad y salidas alternativas al juicio para supuestos de criminalidad menos grave y regularse adecuadamente la prisión preventiva como medida cautelar evitando que se transforme en una pena anticipada. En el ámbito penal sustantivo debiera descriminalizarse la criminalidad de bagatela y explorarse otras posibilidades de descriminalización de acuerdo con el carácter de última ratio que se reconoce al derecho penal. Realizar una definición político-criminal de la pena privativa de libertad, reservándola para el núcleo más duro de la criminalidad, estableciendo para el resto penas y medidas alternativas que se adecuen a la gravedad del hecho y a las características de los infractores y en general, adecuar nuestra legislación penal a las exigencias de los derechos humanos (límites del *ius puniendi*).

En cuarto turno, es preciso perfeccionar el funcionamiento del sistema penal con el fin de prevenir sus posibles efectos criminógenos. Mientras la actuación sobre los otros factores que influyen en la criminalidad –de índole económico-social- sólo podría en el mejor de los casos producir efectos positivos en el mediano y seguramente en el largo plazo, el mejoramiento y racionalización del sistema penal es un hecho cultural que depende de la voluntad política de la sociedad que no demanda mayores recursos y podría producir resultados a más corto plazo.

En quinto lugar es preciso regular separadamente –en los aspectos penales, procesales y penitenciarios– la responsabilidad penal juvenil, en términos coherentes con las normas internacionales sobre la materia, que le reconocen a los menores su condición de sujetos de derechos, titulares por

tanto del conjunto de las garantías penales y de otras adicionales acordes con su condición.

Finalmente, debe enfatizarse la necesidad de proteger adecuadamente a la víctima –la gran olvidada del proceso penal moderno y en especial del inquisitivo–, respetándole su dignidad (evitando en particular la victimización secundaria que sufre a manos del propio sistema), protegiéndola y asistiéndola efectivamente, informándola de sus derechos y de la marcha del proceso e incentivándola a cooperar con la investigación. En otro orden, deben facilitarse los acuerdos reparatorios entre autor y víctima, en el caso de la criminalidad leve y mediana. Por último, debiera ampliarse el espectro de los delitos de acción privada, permitiéndole a la víctima conducir la acción penal de una forma más acorde con sus verdaderos intereses.

IV. TEORIAS DE SISTEMAS Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL

Dar una mirada a las características, situaciones y requerimientos a los que debe atender un esquema de gestión para un sistema de seguridad pública, es considerar los puntos de encuentro y desencuentro que tienen los sistemas que confluyen con él las particularidades de dicho sistema.

En primer lugar se hace necesario considerar como marco de referencia el ejercicio de las autoridades encargadas de la seguridad pública. La gestión puede entenderse como la capacidad que tiene un sistema para alcanzar los propósitos que se ha propuesto a partir de los recursos con los cuales cuenta. Es decir que se traduce como un instrumento para propiciar el desarrollo y la estabilidad organizacional.

En la definición anterior, se destacan algunos componentes que son claves para la comprensión de esta noción; a saber, se habla de un sistema, entendido como una suma de factores, áreas o situaciones que interactúan en un movimiento sinérgico complejo. Dicho sistema posee unas capacidades; es decir, unas fortalezas, más o menos reconocidas y explotadas y que se constituyen como su mejor recurso para adelantar el logro de los propósitos que se propongan. La gestión toma sentido cuando se plasma en una serie de acciones conducentes al logro de unas metas planteadas a diversos plazos, sin esa noción y sin que exista debido conocimiento de él por parte de todos los actores implicados, el ejercicio se torna inútil y pesado para quienes deben asumirlo, evitando el logro de mejores y mayores niveles de desarrollo, lo que puede traer como consecuencia la pérdida de sentido institucional, la duplicidad de funciones y la desmotivación.

Desde ese punto de vista, por sistema podemos considerar no sólo una institución con cualquier objeto social, sino también al ser humano entendido como suma de posibilidades y talentos y que también debe gestionarse en atención a unos objetivos planteados con recursos con los que cuenta.

Así, la gestión asume diversas formas a través de la historia en elaboraciones más conceptuales y/o más técnicas con reflejos organizacionales específicos. Dentro de las propuestas que hemos

presenciado se encuentran algunas de muy variado corte como la planeación por objetivos, la planeación estratégica, los círculos de calidad, la reingeniería y la planeación prospectiva; todas ellas suponen una estructura organizacional con algunas características de verticalidad y horizontalidad, esquemas de participación, grupos directivos con responsabilidades de control y vigilancia en esquemas de rendición de cuentas o bien de mejoramiento permanente y generación de responsabilidad por niveles.

El desarrollo de los sistemas y la gestión, debe tomar en cuenta en primer lugar, la inserción del concepto de estrategia, porque aunque por esencia la gestión implica un alto componente práctico, el reconocimiento de una fase del modelo expresamente dedicada al diseño de las estrategias pertinentes para llevar a cabo lo planeado, es cada vez más clara, como forma de garantizar el compromiso de actores implicados y el logro de los objetivos. Junto a este concepto, la inserción de la noción y la actitud prospectiva, como componente prioritario para que las organizaciones crezcan y se fortalezcan y para que cada integrante juegue un papel definido y determinante en su área de trabajo con visión completa de la organización.

La teoría de los sistemas complejos bajo el esquema de las interacciones ciertas y la sinergia permanente entre áreas de función, procesos y actores intervinientes, y una postura de gestión integral que se propone como la administración de todos los procesos de la organización de manera eficiente (optimización de recursos para el logro de los resultados) y eficaz (logro cierto de los resultados propuestos por la organización), lleva a garantizar la satisfacción de los objetivos y el éxito sostenible de las instituciones. De tal forma que una gestión integral, sistémica y coherente posibilita a las instituciones brindar la seguridad que la sociedad demanda.

Un segundo marco lo constituye el reconocimiento del sistema de seguridad, ya que la esencia misma de los procesos que desarrolla, adquieren su mayor diferenciación en la consideración del ser humano en el que busca desarrollar las potencialidades que de por sí le corresponden.

Derivado de lo anterior, es claro que la planeación estratégica en materia de política criminal tiene un papel que jugar dentro de la sociedad de forma que los subsistemas influyen en la seguridad pública y viceversa. Un sistema de seguridad no puede ser estático, es imposible que lo sea, ya que busca satisfacer las demandas de una sociedad que es dinámica en sí, bien porque busca promover la continuidad de ciertos esquemas de poder o porque busca el fortalecimiento de actitudes críticas frente a las formas sociales dominantes en cada época.

Dicho sistema debe tener en cuenta los siguientes presupuestos de diseño y acción. La filosofía institucional debe ser una guía, porque si bien es cierto que algunos asuntos pueden ser evaluados y redefinidos a partir de los cambios que se suceden en el entorno externo, también lo es que, las instituciones deben tener unos principios y políticas de vida institucional amplia y claramente difundidos dentro y fuera de la organización misma. Se debe visualizar el entorno permanentemente bajo la idea de la referencia. Este principio sugiere que toda institución encargada de la seguridad pública debe estar atenta a la realidad que le rodea y también debe reconocer lo que poseen

y plantean las demás organizaciones que se mueven en los mismos ámbitos de influencia de la institución en cuestión. El no saber lo que sucede fuera del entorno interno organizacional supone una grave miopía que aminora las posibilidades de lograr los propósitos previstos.

La atención a los dos principios mencionados debe posibilitar que se generen procesos de cambio sin necesidad de que sean coyunturales o que correspondan a una crisis radical sentida en los diferentes niveles de la institución, sino que se abone el terreno para que la organización aprenda de sí misma así como cada uno de sus integrantes, haciendo posibles los ejercicios permanentes de autoevaluación y autorregulación dentro de esquemas de responsabilidad, la definición de valores propios reales que fortalezcan la constitución de cadenas de valor y el fortalecimiento de la memoria histórica de la institución que posibilita no cometer errores del pasado, sino generar procesos de análisis certeros.

Partir del reconocimiento de funciones sustantivas y funciones adjetivas es primordial, las primeras están referidas al ejercicio de la seguridad o a los procesos de formación, al desarrollo de procesos que motiven regulación continua y a las acciones que garantizan el impacto en el medio. Las segundas incluyen aquellas que garantizan el logro de las intencionalidades y proporcionan unas condiciones apropiadas para ello, tales como el bienestar institucional y de cada uno de los miembros de la sociedad.

Ni las primeras ni las segundas pueden desarrollarse de manera empírica, menos aún ahora cuando la ciencia penal y criminológica nos brindan todo un cuerpo epistemológico que puede ser interpretado y apropiado. Las instituciones deben asumir conocimientos teóricos y prácticos y, dicha asunción debe permitir que la política criminal, se traduzca en un sistema de seguridad evidente en la práctica, a partir de técnicas y herramientas apropiadas a unas condiciones institucionales específicas, constituyéndose la política criminal como una entidad que hace viable el objetivo planteado.

La seguridad debe reconocerse como un sistema complejo y debe buscar la optimización de los procesos en tres niveles: el del direccionamiento estratégico, la gestión de la cultura de legalidad⁹ y la gestión de los procesos cotidianos.

El compromiso con los propósitos institucionales y la racionalización de los recursos debe partir de la teoría del actor social, propuesta por corrientes europeas de corte humanista, en donde se propone a cada quien como un actor social válido dentro de la sociedad y dentro de la institución a la cual pertenece, cuando se autoreconoce como parte de un grupo con propósitos definidos, entiende su responsabilidad dentro de él y reconoce los intereses que motivan las actuaciones propias y de los demás.

Este reconocimiento permite procesos de comunicación entre los actores sociales, la participación implica el trato en conjunto de relaciones

⁹ Un sistema de información es un conjunto de componentes interrelacionados que permiten capturar, procesar, almacenar y distribuir información para apoyar la toma de decisiones, el control de una institución y hacer del conocimiento de la sociedad la actuación gubernamental.

interdisciplinarias que llevan a la búsqueda permanente de procesos que ayuden al combate de la inseguridad. Los canales de comunicación deben ser claros y sumamente cuidados, si resultan eficientes con ello se garantiza en un alto porcentaje de éxito en los objetivos.

Desarrollar esquemas de cooperación intra e interinstitucional es básico en atención a que un sistema de seguridad pública se compone por innumerables elementos, por lo cual, las instituciones deben generar procesos de trabajo cooperativo con otras organizaciones que puedan ofrecer beneficios para el aprovechamiento de recursos y el desarrollo de procesos.

De ahí que una política criminal democrática tiene que partir reconociendo que el poder de definir no es más que una facultad del Estado, su autoconstatación, y que por tanto no hay una cuestión de legitimidad, sino simplemente que las propias personas le han otorgado un poder para ponerlo al servicio de las personas, pero sin desconocer que tal servicio a través del ejercicio del control penal implica siempre violencia y que si la finalidad de un sistema democrático es resolver los conflictos sociales a través de la no violencia, ciertamente hay entonces una ilegitimidad de origen en el control penal, que necesariamente ha de estar considerada en la base de una política criminal democrática. De ahí que el ejercicio del control punitivo ha de estar basado en argumentos tan fuertes (*extrema ratio*) que justifiquen tal servicio y por eso mismo, por esencia, sujeto a crítica y revisión constante.

Desde un comienzo aparecen como esenciales los principios limitativos de ese poder de definir, en cuanto su transgresión implica desconocer su origen y su finalidad. Tales principios pedagógica y metodológicamente se pueden dividir en: de carácter material y formal, pero sin perder de vista que conforman una unidad inescindible. En ese sentido, desde un punto de vista material, la dignidad de la persona aparece coherentemente como el primero, en cuanto se ha de partir de su autonomía e indemnidad personal; es decir, no tutelada o absorbida por el sistema, el segundo la protección de bienes jurídicos, en cuanto ellos son propios a la persona; o sea, el reconocimiento de que el control penal está al servicio de ella y tercero, la necesidad de la intervención (que recuerda la ilegitimidad de origen del control penal), en la medida en que ella puede que no sea indispensable, no sea la mejor forma o provoque mayores males. La perspectiva formal no es sino la plasmación procesal de estos principios y así hay que entender el llamado principio de legalidad de los delitos y las penas, y por eso en su base está el principio de conocimiento; esto es, que las personas conozcan qué es lo que está prohibido (la norma sólo tiene un sentido instructivo no informador).

Estos principios hay que entenderlos no sólo aplicables al derecho penal, sino al sistema penal en su conjunto, entendiendo por tal a todos los sectores, ya legislativos, o instituciones y sus operadores. Ellos, a su vez, han de plasmar las exigencias básicas de un sistema democrático, que son las de redistribución del poder penal, de favorecimiento a las libertades de las personas, de devolución a los propios participantes del poder de definir y de propiciar un control del propio poder penal.

Con base a lo expuesto, la lucha contra la criminalidad debe fundamentarse en una política criminológica, que visualice a la seguridad

pública de una manera integral, asociándola por supuesto al tema de la justicia, todo en el marco de un derecho penal democrático, en donde se asocie a la política y al derecho, ya que sólo en la política encuentra el derecho su sustento y viabilidad, y solo en el derecho, encuentra la política su rumbo. Se debe concebir al delito como un producto social y por tanto atender a los factores que propician la aparición de conductas antisociales, privilegiando la prevención general del delito antes que el uso legítimo de la fuerza del estado, para evitar caer en la tentación fácil de “un estado policiaco”.

Es necesaria una corresponsabilidad que busque la consolidación de un pleno federalismo, en donde el municipio libre y autónomo, asuma con plenitud el mandato que le atribuye al artículo 115 de la carta magna, haciendo uso de los recursos que la federación le asigna en forma oportuna, eficiente y racional para atender este primordial reclamo que demanda la población.

Resulta significativa la coparticipación de la sociedad organizada para identificar a la seguridad pública como una función del Estado, en la que los diferentes actores sociales se identifiquen como parte primordial de la compleja trama que se nos presenta como reto, y así reconocer la sociedad, que como pueblo, forma parte integrante del Estado, y luego entonces le asiste la imperiosa obligación de asumir la responsabilidad que tiene en el otorgamiento pleno de tan ingente garantía constitucional.

Bajo el tenor referido, la coparticipación interinstitucional ya no es una actividad libre de las autoridades, sino un mandato constitucional, la actividad estatal debe dar cabal cumplimiento al artículo 21 constitucional, el cual establece qué función de seguridad pública estará a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en el respectivo ámbito de competencia que la propia constitución señala, todo dentro de un sistema integral de justicia y seguridad pública, que permita actuar a cada una de las partes que lo integran de manera interconectada e interdependiente, a fin de superar vicios, rezagos y deformaciones.

CONCLUSIONES

1. Ante el incremento alarmante de la delincuencia, tanto cuantitativa como cualitativamente, la sociedad está en un constante clima de incertidumbre, situación que se proyecta en una percepción de ingobernabilidad, la cual pone en peligro la estabilidad de las instituciones estatales.
2. La seguridad pública es razón básica del Estado, ya que, es a partir de esta que los individuos pueden desarrollarse libremente, lo que constituye el objetivo rector y le da naturaleza a la función estatal en general.
3. La seguridad no son "acciones", sino una "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente del Estado de derecho y el orden institucional de la República. En última instancia, es el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus objetivos nacionales, lo que constituye la base fundamental para el éxito de cualquier política de seguridad que se desee aplicar.
4. A partir de 1994, ante la inminente demanda social, fue motivada la mención expresa y regulación de la seguridad pública dentro del marco jurídico constitucional, lo que motivó, consecuentemente, la creación y reforma de diversos dispositivos jurídicos para eficientar la ingente función de seguridad pública. Se actualizó el marco jurídico-penal, se adecuaron las disposiciones constitucionales en la materia, se fortaleció la relación entre los poderes en un marco de pleno respeto a su autonomía, se impulsó la renovación del federalismo y se intensificó la lucha contra la delincuencia organizada, particularmente la relacionada con el narcotráfico.
5. Vivir en un país de justicia, de leyes y con paz social, representa uno de los reclamos más sentidos de la sociedad. Ello significa vivir en un Estado de derecho, mismo que se construye y consolida con instituciones fuertes, con leyes justas, un pluralismo político y, sobre todo, con nuevas actitudes de los mexicanos (credibilidad en las instituciones y fomento a la cultura de la denuncia, por ejemplo).
6. El contenido de la seguridad pública y de la seguridad nacional, son muy distintos, porque en la primera, el objeto de protección es el ciudadano, mientras que en la segunda, lo es la Nación.
7. Uno de los desafíos urgentes de enfrentar, es eficientar el combate de ilícitos que por específicas cualidades se consideran flagelos de la sociedad, el daño producido por esta clase de ilícitos de alto impacto social trasciende de diversas formas, a tal magnitud, que crea alarma social, fenómeno que contribuye a magnificar la inseguridad.
8. Por su complejidad, el combate al narcomenudeo no puede, ni debe, ser sólo una acción gubernamental, sino además, un movimiento social en el que se involucren familias, escuelas y comunidades, con el esfuerzo de los gobiernos municipales, estatales y federal.
9. Es urgente crear un sistema de seguridad integral que permita al Estado cumplir cabalmente con el mandato constitucional; empero, la participación

conciente y responsable de la población resulta de vital importancia, una lucha a partir de un esquema paternalista no puede cubrir la demanda social actual. En el ámbito jurídico la norma preceptúa la creación de dicho sistema; sin embargo, mientras no interactúen con dicho sistema los diversos elementos estudiados; es decir, la dogmática penal, la política criminal (en sus tres dimensiones: social, legislativa y preventiva) y la sociedad civil, a través de indistintas formas de participación, resultará una tarea cada vez más difícil de realizar.

10. Un punto clave en la lucha contra la delincuencia, se encuentra en los servicios de inteligencia, realizar esta labor en una democracia plantea desafíos singulares, ya que, la adquisición de inteligencia debe operar consistentemente con los principios básicos del ejercicio del poder que son el núcleo de la democracia: el Estado de derecho, la franqueza y la sensibilidad con respecto a la voluntad de los gobernados, entre otros.
11. La función estatal de seguridad pública, dentro del paradigma de Estado debe realizarse a través de los elementos e instituciones que posee, siempre observando los principios y valores democráticos, sin perder de vista los fines del Estado y las demandas de la sociedad; pero no como un medio de control represivo, lo cual generaría una fuerza desestabilizadora y desempeñaría un papel destructivo, creando sospechas y desconfianza.
12. Un sistema integral de seguridad permite entre otras cosas, conjuntar una amplia gama de herramientas jurídicas, sociales y administrativas, para desarrollar las actividades que afecten el desempeño en seguridad pública. Constituye un medio para la toma de decisiones, contempla metas alcanzables y realistas, genera medidas y comparaciones de desempeño significativas y útiles y promueve así el sentimiento de pertenencia necesario en una sociedad.
13. La sensibilización de la conciencia pública y la movilización del apoyo popular son elementos importantes de toda medida preventiva. Los programas de educación y de promoción y el proceso de exposición al público permiten en muchas esferas modificar las actitudes de la comunidad y obtener con ello el apoyo del conglomerado social.
14. Deben promoverse las investigaciones sobre la estructura de la delincuencia organizada y la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas para combatirla, ya que pueden contribuir al establecimiento de una base de información más completa para los programas de prevención, verbigracia, las investigaciones sobre la corrupción administrativa, sus causas, naturaleza, efectos y sus vínculos con la delincuencia organizada y sobre medidas de lucha contra la corrupción, son un requisito previo para la elaboración de programas preventivos.
15. Deben estudiarse continuamente los posibles medios de prevenir o reducir al mínimo los efectos de la delincuencia organizada. Aunque en muchos países toda la cuestión de la prevención de la delincuencia está relativamente poco desarrollada, la adopción de medidas específicas ha sido eficaz en varias esferas. Deben promoverse programas detallados con objeto de poner obstáculos a los delincuentes en potencia, reducir las oportunidades de delinquir y hacer más visible el delito. Los programas de

lucha contra la defraudación representan un paso importante y positivo en esta dirección. Otras medidas incluyen el análisis de riesgo para evaluar la vulnerabilidad a la defraudación, estrategias de control en esferas como sistemas y procedimientos, gerencia y supervisión del personal, seguridad física, información e inteligencia, estrategias de investigación y programas de capacitación. También es necesario fomentar la creación de organismos u otros mecanismos adecuados de lucha contra la corrupción. Los estudios sobre los efectos de la delincuencia y la determinación de los factores criminógenos de los nuevos programas de desarrollo darían una oportunidad de adoptar medidas correctivas y preventivas en la etapa de planificación.

16. El aumento de la eficiencia y eficacia de los mecanismos de represión y de la justicia penal es una estrategia preventiva importante basada en la aplicación de procedimientos más justos que tienen un efecto disuasivo para la delincuencia y refuerzan las garantías de los derechos humanos. Los procesos de planificación encaminados a integrar y coordinar las actividades de los organismos de justicia penal pertinentes (que a menudo funcionan en forma independiente), también constituirán un factor disuasivo para la delincuencia.
17. Debe mejorarse la capacitación para elevar los conocimientos especializados y las calificaciones profesionales del personal encargado de hacer cumplir la ley y de los funcionarios judiciales a fin de mejorar la eficacia, la coherencia y la imparcialidad de los sistemas nacionales de justicia penal. Por lo que, es necesaria la creación de programas regionales de capacitación a fin de intercambiar información sobre las técnicas que hayan tenido éxito y la nueva tecnología.
18. Es conveniente reconocer y apoyar los esfuerzos de los países productores de drogas para erradicar la producción y elaboración ilícita de las mismas; en particular, los países desarrollados deben prestar asistencia técnica y financiera suficiente para la ejecución de programas de sustitución de cultivos. Estos países también deben aumentar sus esfuerzos por reducir radicalmente la demanda y el consumo ilícitos dentro de sus fronteras.
19. Se debe promover una política legislativa coherente capaz de dar dirección hacia una eficacia normativa, sin perder de vista las categorías fundamentales, principios rectores y los fines y objetivos tanto de la materia en específico, como de todo el sistema social.
20. Impulsar decididamente las reformas propuestas en materia penal que al día de hoy siguen sin avanzar, y cualesquiera otras que tengan un verdadero sentido democrático y social, que absorban principios reales y legítimos con el objetivo de mejorar la función estatal de seguridad pública, dando un tendencia globalizadora y encauzar tal función como un verdadero sistema, en el que todos sus componentes den la lucha frontal contra el más sentido reclamo del conglomerado social.

BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI. 1990.

ARELLANES, Paulino Ernesto. La relación entre la seguridad nacional política y el TLC. Versión estenográfica del seminario TLC y seguridad nacional. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.

BOVA, Sergio. Servicios de seguridad. Diccionario de Política de Norberto Bobbio tomo II. México Siglo XXI. 1991.

BUSTOS Ramírez, Juan J. HORMAZÁBAL Malareée, Hernán. Lecciones de Derecho Penal. Volumen I. Editorial Trotta. Madrid. España. 1997.

CARRÉ de Malberg, R. Teoría General del Estado. Facultad de Derecho. 2ª edición en español. UNAM-Fondo de Cultura Económica. México 1998.

COMANDUCCI, Paolo, Formas de Neoconstitucionalismo: Un Análisis Metateórico del Neoconstitucionalismo. Ed. Trotta. Madrid.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada y concordada. IJ, UNAM./Ed. Porrúa, México. 2003.

CRUZ de la, Ochoa Ramón. Crimen Organizado, Tráfico de Drogas, Lavado de Dinero y Terrorismo. Ed. de Ciencias Sociales. La Habana, Cuba. 2004.

CRUZ Torrero, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Ed. Trillas. México. 1995.

DIEZ Ripollés, José Luis. De la Sociedad del Riesgo a la Seguridad Ciudadana: Un Debate Desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2005, núm. 07-01.

GARCIA-PABLOS de Molina Antonio: Manual de Criminología, Introducción y Teorías de la Criminalidad. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1988.

GONZALEZ Ruíz, Samuel y otros. Seguridad pública en México. UNAM. Serie Justicia. México. 1994.

JAKOBS, Günther. "Derecho Penal del Ciudadano y Derecho Penal del Enemigo", en Jakobs-Cancio. Thomson Cívitas. (2003).

KAISER Gunter: Introducción a la Criminología (trad. Rodríguez Devesa, J.M^a); Edit. Dykinson, Madrid 1988.

MIR Puig, Santiago. Derecho penal. Parte general, 5^a edición. Barcelona. 1998.

PACTET, Pierre, Instituciones Políticas de Derecho Constitucional. París 1986.

PEÑALOZA, Pedro José. Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2003.

PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. Modelo Trans-universal del Derecho y el Estado. Ed. Porrúa. México. 2001.

QUINTERO Olivares, Gonzalo. La Justicia Penal en España, Aranzadi, Pamplona, 1998.

RAMÍREZ Marín, Juan. Seguridad pública y Constitución. Ed. Porrúa. México. 2003.

RAMÍREZ, Santiago. Teoría general de sistemas de Ludwig von Bertalanffy, Perspectivas en las Teorías de Sistemas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades. UNAM. 1999.

ROCKWELL, Richard C. y Moss, Richard H. La Reconceptualización de la Seguridad Nacional: Un Comentario Sobre la Investigación. 1990.

SILVA Sánchez, Jesús. "La Expansión del Derecho Penal. 2^a edición". Cívitas. 2001.

SILVA Sánchez, Jesús. "El retorno de la inocuización: El Caso de las Reacciones Jurídico-Penales Frente a los Delincuentes Sexuales Violentos en Derecho Comparado". 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Serie Debates en Pleno. Seguridad Pública. México 1996. p XI.

THORUP, Cathryn L. Agenda de seguridad nacional. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. En Busca de la Seguridad Perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI. 1990.

TITMUS Richard M, Social Policy, George Allen & Unwin, Londres, 1974.

TURRADO Vidal, Martín. Policía y delincuencia a finales del siglo XIX. Dykinson/Ministerio del Interior. España. 2001.

VALADES, Diego. Constitución y política, 2^a edición. UNAM. México. 1994.

REVISTAS

Revista jurídica Cajamarca. Año III. No. 9. octubre-diciembre 2002. Perú
Principios fundamentales del Derecho penal contemporáneo. Manuel Espinoza
V.

VISIÓN, el cambio, Órgano de difusión de la Procuraduría General de la
República, año 3, número 15, marzo-abril, 2004.