



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA MUTACIÓN A UN MODELO DE POLICIA UNIFICADA:
SU POSIBILIDAD FACTICA Y LEGAL EN
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

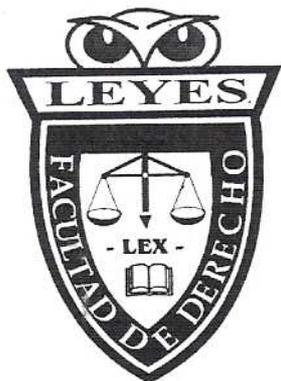
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

EDITH OTAMENDI SANTILLAN



ASESOR: MTRO. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA

MEXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

INSTITUCIÓN FORMADORA DE BRILLANTES PROFESIONISTAS Y
NOBLES SERES HUMANOS, A ELLA, MI COMPROMISO DE SERVIRLA
POR SIEMPRE.

**A MI FACULTAD DE DERECHO Y A
MIS PROFESORES.**

CON ETERNO AMOR Y
AGRADECIMIENTO POR LA FORMACIÓN
QUE RECIBÍ DE ELLOS.

A MIS PADRES.

A QUIENES AMO POR SER LAS PERSONAS A QUIEN LES DEBO LA VIDA, A USTEDES, GRACIAS POR LA OPORTUNIDAD DE EXISTIR.

**A MIS HERMANOS ALFREDO
Y ROCÍO.**

CON TODO MI CARIÑO POR LOS
MOMENTOS DE ALEGRÍAS Y TRISTEZAS
QUE HEMOS COMPARTIDO, Y SOBRE TODO
POR LOS ESFUERZOS Y SACRIFICIOS QUE
HEMOS TENIDO.

A MI TÍA TOMY OTAMENDI.

POR SU APOYO INCONDICIONAL,
POR SU ESFUERZO, FORTALEZA
Y CARIÑO ME ACOMPAÑA SIEMPRE
Y ALIENTA PARA SEGUIR ADELANTE,
A USTED, MI CARIÑO ETERNO.

A MI TÍO GABRIEL GARCÍA.

HOMBRE DE PRINCIPIOS, DE LUCHA
POR ALTOS IDEALES Y UN EXCELENTE
ABOGADO, PARA USTED, MI ADMIRACIÓN
Y RESPETO.

A MI PRIMO GABRIEL GARCÍA.

QUIEN ME HA INCULCADO EL VALOR
DEL TRABAJO, CON UN ESPÍRITU Y
UNA FORTALEZA INIGUALABLE, A
QUIEN SU VALOR PARA ENFRENTAR
LAS SITUACIONES ADVERSAS Y SU
IDEA FIRME LO ENGRANDECEN AÚN
MÁS, A TI, MI CARIÑO Y RESPETO.

A MI PRIMA LETICIA ANGÉLICA

GARCÍA.

MUJER DE LUCHA, ENTREGA E IDEALES
FIRMES, QUIEN CON SU EJEMPLO ME HA
ENSEÑADO A SALIR DE LAS ADVERSIDADES
Y SOBRE TODO GRACIAS POR TODO LO QUE
HAZ HECHO POR MÍ, A TI, MI ADMIRACIÓN Y
CARIÑO.

A MIS PRIMOS URIEL ANTONIO

Y ADDIEL TONATIUH GARCÍA.

QUIEN HAN SIDO DE LUCHA
CONSTANTE Y QUE CON ENTREGA
Y VOLUNTAD SE PUEDEN ALCANZAR
TODAS LAS METAS QUE NOS FIJAMOS,
A USTEDES, LES REITERO MI CARIÑO.

A CÉSAR.

POR HABERME LLENADO DE
AMOR, TERNURA Y COMPRENSIÓN,
QUIEN ME HA IMPULSADO Y
MOTIVADO PARA SEGUIR ADELANTE Y
LUCHAR POR CONSEGUIR LO QUE
QUIERO.

EN ESPECIAL AL MAESTRO ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA.

POR SU VALIOSA AYUDA, POR SU PACIENCIA, SU TIEMPO, SU AMOR A LA DOCENCIA Y ATENTO INTERÉS EN LA DIRECCIÓN Y CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO, PARA USTED, MI GRATITUD.

AL LICENCIADO JOSÉ G. MEDINA ROMERO.

HOMBRE AUTENTICO Y DE FIRMES CONVICCIONES, POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE COLABORAR CON ÉL, POR SU COMPRENSIÓN Y PACIENCIA, PARA USTED, MI ADMIRACIÓN, AGRADECIMIENTO Y RESPETO POR SER UNA PERSONA INTEGRÁ.

A MIS AMIGOS:

ALEJANDRA FUENTES LÓPEZ,

EDGAR LEE LANDAVERDE,

ENRIQUE GONZÁLEZ ROSAS, Y

OSVALDO PADILLA PONCE.

CON QUIENES CONOCÍ EL VALOR

DE UNA AMISTAD SINCERA, A

USTEDES, MI MÁS PROFUNDO

CARIÑO.

ALMA EDITH RODRÍGUEZ,

ARMANDO BECERRIL,

ARMANDO HERNÁNDEZ,

IDALI TORRES,

JORGE CONTRERAS,

JUAN MANUEL VACA,

JUANA SOTRES Y

OMAR BENÍTEZ.

AMIGOS SINCEROS, A QUIENES LES

REITERO MI AMISTAD Y MI CARIÑO, A

USTEDES, MIL GRACIAS.

A MIS OTROS AMIGOS, AQUELLOS QUE DEJARON HUELLA EN MI

VIDA Y CREYERON EN MÍ, A USTEDES, MIL GRACIAS.

ÍNDICE

LA MUTACIÓN A UN MODELO DE POLICÍA UNIFICADA: SU POSIBILIDAD FÁCTICA Y LEGAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

CAPÍTULO I

EL MODELO DE POLICÍA VIGENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.1	Marco Legal.....	1
1.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	3
1.1.2	Leyes Federales y Reglamentarias.....	16
1.1.3	Normatividad Secundaria.....	28
2.1.3	Bases de Coordinación de la Policía de acuerdo con los sistemas estatales.....	31
1.2.1	Sistema Federal.....	35
1.2.2	Sistema Estatal.....	40
2.2.2	Sistema Municipal.....	44
1.3	Sistema de Bases de Coordinación.....	50
1.3.1	Regulación Administrativa.....	52
1.3.2	Problemas de operación y aplicatividad.....	53
1.3.3	La función de Policía frente a la crisis del modelo.....	55

CAPÍTULO II

PAÍSES CON MODELOS DE POLICÍA UNIFICADA

2.1	El Modelo Alemán.....	63
2.2	El Modelo Francés.....	69
3.2	El Modelo Español.....	78
4.2	El Modelo de Estados Unidos de América.....	87
2.5	La propuesta de México y su discusión en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.....	94

CAPITULO III

PROPUESTAS DE REFORMAS QUE SE PRONUNCIAN POR LA UNIFICACIÓN DEL MODELO DE POLICÍA ÚNICA EN MÉXICO

3.1	Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).....	104
3.2	Gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006).....	111
3.3	Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).....	127

CAPITULO IV

FACTIBILIDAD DE UN MODELO DE POLICÍA UNIFICADA

4.1	Visión Sociológica de la propuesta.....	151
4.1.1	La Policía Unificada en el imaginario colectivo.....	155
4.2	¿Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana o simplemente control?.....	159

4.2.1	Concepto de Seguridad Pública.....	161
4.2.2	Concepto de Seguridad Ciudadana.....	168
5.2.2	Concepto de Control.....	179
4.3	Posmodernidad vs Seguridad.....	187
4.3.1	Garantismo ciudadano.....	189
4.3.2	Garantismo social.....	191
4.3.3	Represión y paz social.....	194
4.4	Reforma normativas.....	203
4.4.1	Constitucionales.....	206
4.4.2	Legales.....	208
4.4.3	Reglamentarias y administrativas.....	210
CONCLUSIONES.....		213
PROPUESTAS.....		218
ANEXO UNO.....		221
ANEXO DOS.....		264
BIBLIOGRAFÍA.....		307

INTRODUCCIÓN

En los tiempos que vivimos la inseguridad pública ha rebasado límites insospechados por los gobernados, particularmente desde hace dos décadas, de modo que frente a un sistema de justicia penal agotado se han levantado interesantes propuestas y nuevos modelos que buscan dar solución a la detonación del conflicto, la exacerbada violencia y falta de respuesta a las cotidianas violaciones a los derechos del Estado (seguridad pública) y de los ciudadanos.

Así como, también es importante priorizar la prevención y la función social de la policía, para impulsar la dignificación de la acción policial y fomentar el respeto hacia ella por parte de la ciudadanía, más para ello se tiene que impulsar la profesionalización así como la actualización en materia de investigación policial bajo criterios unificados, para poder lograrlo se debe de contar con una formación ciudadana y una solvencia moral, despolitizado y ajeno a intereses político-partidistas, capaz de lograr el respeto por las instituciones.

Como es sabido en la Constitución General de la República establece en su artículo 21 la regulación de la Seguridad Pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que deben coordinarse en términos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, es importante sustentar las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual debiera integrarse por un Subsistema Nacional de Información sobre delincuentes, cuerpos policiales en general; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno, en la prevención y el combate a la delincuencia; así como la profesionalización creciente de las instituciones policiales y su vinculación en forma renovada con la sociedad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento de su deber apegado a la Ley.

La finalidad de la propuesta es ponderar las bases constitucionales, para fortalecer un nuevo sistema de seguridad en el país y plantear mecanismos que permitan al Estado cumplir con su obligación de velar por la ciudadanía, señalando el mandato para que las corporaciones de la federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia; coordinándose para combatir la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, que ha llegado a corromper a los acuerdos policiales en todos sus niveles.

Cabe hacer mención, que en el presente trabajo al referirme a los Estados Unidos Mexicanos, utilizaré únicamente el término México.

CAPÍTULO I

EL MODELO DE POLICÍA VIGENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.1 Marco Legal

La actuación de los cuerpos de policía en México presenta grandes problemas, atendiendo a que las normas que existen hasta el momento no son precisas en la regulación de su desempeño de actividades por lo que su mala imagen hace que la ciudadanía los perciba como un sistema ineficiente y corrupto, que de como resultado la abstención a la proximidad y al planteamiento de denuncias por delitos, ante la autoridad, lo que incide en la inseguridad pública de nuestro país.

Las causas principales de esta ineficiencia y corrupción se deben a fallas estructurales que presenta el sistema de seguridad pública. Esto significa que el problema no siempre radica en conductas ilegales, sino en leyes y procedimientos penales obsoletos y contraproducentes. La deslegitimación del discurso es otra variable de no menores proporciones.

Los factores de la creciente inseguridad en la que vivimos los mexicanos son de diversa naturaleza y abarcan el campo de acción de distintas disciplinas¹. A ello se debe que su

¹ JOSÉ PEÑALOZA, Pedro, GARZA SALINAS, Mario A. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 120, México 2002. p 150.

conocimiento sistemático se convierte en una necesidad prioritaria para la sociedad mexicana.

En México, puedo traducir como resultado de conductas delictivas la impunidad, el soborno, el crimen organizado y el vandalismo, que amenazan la integridad individual y colectiva; es decir, la victimización de violencia como producto de incertidumbre en la población, que considero es en lo cualitativo el resultado de la crisis económica, social, política y cultural de fin de milenio y principios del siglo XXI.²

Se ha observado que en los últimos años han operado cambios sociales, económicos, políticos, criminológicos, incluso etnológicos, o bien de religión en todo el país³, de los cuales se pueden plantear con mayor intensidad los que se han desarrollado precisamente en el contexto sociológico y jurídico para conformar una nueva norma dinámica que se ajuste a las exigencias de cada región o de cada comunidad.

Lo que se ha pretendido desde algunos años en este rubro, es precisamente crear las posibilidades en los Estados, Municipios y ahora a nivel nacional de un nuevo sistema policial en donde se mejore un moderado control a través de bases legales o de las propias leyes que tengan a su cargo el servicio de seguridad pública, tratando de sistematizar y precisar jurídicamente la mejor opción tanto de los encargados de aplicar como del indiscutible propósito de lograr una mejor prestación del servicio público en esta materia.

² Ídem.

³ Las instituciones encargadas de salvaguardar la integridad, derechos de las personas, en la preservación de las libertades, el orden y la paz pública.

El sistema de seguridad pública busca entre otras acciones, bajo su efecto conceptual, el programar, capacitar, actualizar, desarrollar, fomentar y formar una nueva sociedad y a sus instituciones en conjunto, en este rubro, de nuevos valores culturales y cívicos que introduzcan una conducta colectiva distinta hasta la ahora observada, así como una actitud de respeto a la legalidad, a la condescendencia y a la solidaridad social, para así contribuir a la preservación del orden público.

En primer término encontramos el fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en sus artículos 21 último y penúltimo párrafo, en relación con el 73 fracción XXIII, con el 116 último párrafo y el 123 apartado B fracción XIII; seguido de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 1, 4, 9, 10 13 y 18; así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reglamentos, manuales, acuerdos y circulares relacionados con la materia. El principio de supremacía constitucional en la seguridad pública da certeza jurídica a los gobernados.

1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Estado mexicano se consolida en el último tercio del siglo XIX en una dictadura que repite el proceso inicial del Estado moderno, situación que genera la lucha por incorporar a la

realidad social de nuestro pueblo los derechos individuales, la representación política, la división de poderes y la justicia social.⁴

Lo que busca el Estado de esta manera es replantear, redistribuir y confirmar el aspecto funcional entre los Estados, los Municipios y la federación, intrínsecamente con las facultades que le confieren en materia de seguridad pública.⁵

Los principios que le dan cause y sustento jurídico, respecto de la coordinación en materia de seguridad pública y ordena de manera contundente que la ley en este caso, la del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será quien regirá las bases bajo las cuales deban actuar los tres órdenes o niveles de gobierno.⁶

Encontramos el fundamento de la actuación policial a nivel nacional en el artículo 21 constitucional último y penúltimo párrafos en relación con los artículos 73 fracción XXIII, con el 116 último párrafo y el 123 apartado B fracción XIII, en seguida los describiremos:

Dentro del artículo 21 en su penúltimo párrafo se introducen dos conceptos, el primero de ellos señala que la seguridad pública, es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que indica la Constitución Mexicana.⁷ De tal forma que se concibe o debe entenderse la seguridad pública no solamente como una obligación de la autoridad, y como una función del Estado, donde todas las órdenes de gobierno

⁴ LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio. La Seguridad Nacional en México, interferencias y vulnerabilidades. Ed. Porrúa, México 2006. P. 1

⁵ En México existen 350 mil elementos de policía y las fuerzas armadas cuentan con 283 mil efectivos. Es cuestionable que la suma de policías de los tres órdenes de gobierno supere en número y no en eficiencia al Ejército Mexicano.

⁶ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ed. Porrúa México 2005, p. 60

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2008.

conforme a sus políticas, y todos los sectores de la sociedad, cuentan con un espacio de participación y corresponsabilidad con la finalidad común, que es, tener seguridad, paz, concordia tranquilidad y sobre todo armonía dentro del territorio donde nos ha tocado vivir.

En el mismo párrafo citado de nuestra norma rectora, se establecen los principios fundamentales que han de regir la actuación de las instituciones policiales, los cuales son legalidad,⁸ eficiencia,⁹ profesionalismo¹⁰ y honradez.¹¹

El segundo precepto ordenado en el último párrafo del citado artículo 21 y se preceptúa de la siguiente forma: 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.¹² De modo que se entiende por dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública como al conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito

⁸ Acciones, actuaciones respecto de las funciones y facultades que les corresponden y que tienen que desarrollar tanto los policías y los Ministerios Públicos, quedarán sujetas al marco normativo de la ley, al régimen político establecido en la Constitución Mexicana y por supuesto, sus actividades y actuaciones quedarán debidamente enclaustradas en el marco de la legalidad. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit., p 74.

⁹ Acciones con las que se muestra efectivamente un resultado altamente constructivo, es decir, acciones de eficacia, consecuentemente tanto el policía como el Ministerios Público deben de ser eficaces. Ídem.

¹⁰ La ciencia o arte en la que tendrán que elevar su desarrollo intelectual, cognoscitivo tanto en las áreas de las técnicas de investigación metodológica, como de las técnicas de la persecución. Principio del sistema de Seguridad representa los hábitos, el manejo técnico de la persuasión, habilidad y objetividad que tiene un personaje de alguna actividad o sobre alguna cosa. Ídem. p, 75.

¹¹ Probidad incuestionablemente debe ser un distintivo un valor intrínseco que tienen los hombres policiales de los servidores ministeriales en el desarrollo de sus actividad, apego a la ley, con estricta eficacia como parte de una virtud de su desarrollo y obviamente diligencias en su obrar con profesionalización o el manejo del arte de la técnica, pero incuestionablemente bajo efectos de honradez. Ídem.

¹² Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Op. Cit.

Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.¹³

La coordinación que desde hace varias administraciones y en diversas materias han operado en la federación, hacia los Estados y Municipios es evidente a nivel nacional bajo la implementación de planes y programas en materia de seguridad pública.¹⁴

La fracción XXIII del artículo 73 en el cual enumera las facultades del Congreso de la Unión, para que de esta manera quede dotado en forma explícita las siguientes: 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.

Se destaca de manera trascendental el aspecto de coordinación como un enlace de apoyo, de auxilio, de socorro o en su caso de interacción profesional y de seguridad, como formas o métodos de acción para enfrentar los graves niveles de delincuencia¹⁵ que padecemos, que se padecerán en el futuro sino se busca o intenta combatirla y que por consecuencia no se describan incuestionablemente las bases y principios para una verdadera profesionalización de los cuerpos policiales, de los órganos ministeriales, de instituciones de procuración de justicia y sus auxiliares que permita sin duda superar el rezago histórico que en muchos aspectos presentan estas corporaciones, así como

¹³ SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ed. Porrúa México 2005, p 45.

¹⁴ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

¹⁵ Persona que se organiza para realizar en forma permanente o reiterada conductas que tienen como fin o resultado cometer algún delito. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

de los problemas para su aplicabilidad y la carencia técnico-metodológica para llevar a cabo sus investigaciones; además estos aspectos deontológicos y de cultura de la legalidad.

Por otra parte en el propio marco constitucional el artículo 116 último párrafo dispone que: los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones establecidas en la ley.¹⁶

Es el caso que cuando a un Municipio se le presente un problema de orden público, podrá requerir apoyo de otros Municipios, por ese motivo es importante la celebración de los convenios de colaboración interinstitucionales con una política pública para el fortalecimiento de la prevención del delito.¹⁷

Artículo 123 apartado B fracción XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes.¹⁸

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

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit.

¹⁷ La prevención puede ser general y especial pero también integral de corte público.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit.

por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.¹⁹ En el caso concreto debe revisarse la calidad ciudadana dada al policía, porque al restársele derechos se le coloca como un ciudadano de seguridad.

Con esto puedo decir que se necesita elevar la capacidad de investigación y fortalecer las tareas de prevención policial, proponiendo un modelo de Sistema Nacional de Desarrollo Policial el cual regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los integrantes de la institución. Es importante para el Estado mexicano proteger a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y realzar así su papel ante la sociedad.

Así, después de un procedimiento sistemático y metódico al pasar al menos una generación podremos pensar en que la policía será análoga en todo el territorio nacional y por ende, el desarrollo del sistema beneficiará a todos, bajo un esquema de certeza y seguridad jurídica, bajo niveles similares de capacitación y profesionalización.²⁰

Por tales razones en la iniciativa de reforma del 9 de marzo de 2007, somete a consideración de la soberanía, la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de señalar, en forma expresa, que la remoción de los agentes del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas se efectuará libremente, en los términos que señalen las leyes.

¹⁹ Ídem.

²⁰ En la actualidad es factible encontrar por ejemplo miembros de la Policía Federal Preventiva con Maestría en Criminología y Ciencias Penales y policías de algunos municipios con niveles de segundo grado de primaria.

Adicionalmente, se reitera que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos. De esta manera, en caso de que llegare a prosperar algún medio de defensa, el Estado deberá cubrir una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones.²¹

La reforma que aquí se revisa tiene como objetivo el abatimiento del exacerbado índice delictivo que dadas las teorías de la repetición y de la imitación desarrolladas de las escuelas sociológicas del delito pareciera un aspecto francamente muy difícil de revertir por medio de una reestructura a fondo de nuestro sistema de justicia que se traduzca en mayor tranquilidad y seguridad para nuestras familias.

Es importante mencionar el artículo 115 constitucional en su fracción III, inciso h), ya que remite al artículo 21 constitucional y además, refiere que la seguridad pública estará a cargo de la policía preventiva, municipal y de tránsito.

En los Estados se ha establecido una policía preventiva conforme a su propia Constitución, incluso se señala que los Municipios, con el concurso del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrá a cargo los siguientes servicios públicos: "Seguridad Pública y Tránsito".²²

En el primer caso se implanta la policía preventiva como una institución de carácter municipal, es decir, lo relacionado con seguridad pública y el segundo es una institución que controla entre otras atribuciones la de carácter administrativo, y en un

²¹ Iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se Reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 9 de marzo 2007.

²² MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit, p. 429.

municipio con su calidad de servicio respecto a la garantía de tránsito y de seguridad para la población.

En consecuencia en los órganos superiores de los Municipios, la policía preventiva es la que tiene asuntos relacionados incuestionablemente con la prevención.

Por otro lado, el Doctor Augusto Sánchez Sandoval, nos menciona sobre la modificación en el año 1999 que sufrió el artículo 115 constitucional en su fracción III, con lo cual se rompió con la diferenciación tradicional entre función pública no susceptible de ser concesionadas a los particulares y los servicios públicos que sí podían serlo.²³

Esa modificación tuvo el objetivo preciso, de volver todas las atribuciones que tienen los 2,440 Municipios del país, servicios públicos, de tal manera que pueden ser prestados tanto por los servidores públicos, como por las personas particulares, a quienes se contraten para prestarlos:

El citado artículo en su fracción III, inciso h) remite al artículo 21 constitucional donde nos señala que: *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. "...".*²⁴

En el párrafo donde nos menciona que *"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en*

²³ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. La política criminal posmoderna en México: el control social militar. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal, CRIMINOGENESIS, Publicación Cuatrimestral, Número 0, Enero 2007, p 263.

²⁴ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Op. Cit.

los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”²⁵

En consecuencia, lo que se hizo con la reforma en el año 1999 al párrafo III, del artículo 115 constitucional fue abrir, completamente las puertas para la prestación de servicios públicos, como la seguridad, por parte de empresas privadas, en el ámbito municipal.

Para el Doctor Augusto Sánchez Sandoval, el gobierno federal, reserva el monopolio de una fuerza de seguridad pública federal, la Policía Federal Preventiva, compuesta por el Ejército y la Marina, así como las Fuerzas Armadas regulares, que pueden actuar en los espacios territoriales²⁶, municipales, estatales y federales, independientemente de las policías locales.²⁷ Lo anterior exige conocer a fondo cuáles son las actividades y funciones del policía municipal, estatal y de la federación.

El problema jurídico surge cuando el poder ejecutivo, se dedica a realizar “funciones de policía” con el ejército y la marina bloqueando carreteras, caminos, puertos, aeropuertos, deteniendo personas civiles por simple sospecha, las cuales no son tareas militares, sino policiales de acuerdo a la Constitución Política Mexicana.²⁸ Sin embargo, el Dr. Enrique Gómez García menciona que el Ejército, Fuerzas Aéreas y Armadas pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en

²⁵ Ídem.

²⁶ Espacios territoriales privados: como el interior de las oficinas, fábricas, negocios o empresas, o de los conjuntos habitacionales cerrados. Espacios territoriales privados-públicos: como los centros comerciales, los negocios, los conglomerados habitacionales y los barrios semi-abiertos, es decir con accesos restringidos. Espacios territoriales públicos: como las calles, los parques, las plazas y los barrios abiertos. El espacio territorial de la “seguridad nacional” del sistema económico-militar neoliberal global, que ha sido y será el escenario de la guerra y del nacimiento de las nuevas relaciones de dominación y control. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. La política criminal posmoderna en México: el control social militar. Op. Cit., p. 265.

²⁷ Ídem., p. 264

²⁸ Ídem.

situaciones que no se requieren suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetas a la Constitución y a las leyes,²⁹ más es claro que el paso del ejército por lograr el control de la seguridad pública debe ser temporal pero es menester observar los tiempos de revertir las funciones.

La participación de las secretarías de Defensa y de Marina, fueron impugnadas mediante una "Acción de inconstitucionalidad" el 9 de enero de 1996, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰

El artículo 21 es claro al referirse a instituciones policiales y a su atención, por lo tanto excluye a las militares.

No obstante, la Suprema Corte manifestó que la seguridad pública es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiales o del Ministerio Público y que el texto constitucional en el artículo 21 no señala ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos, ni para excluirlos, por lo que válidamente puede hacerse en la legislación secundaria, como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³¹

Lo que se pretende, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, es hacer tener los elementos suficientes para hacerle frente a la delincuencia organizada, manifestando en su contra a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno,

²⁹ GÓMEZ GARCÍA, Eduardo Enrique. Las fuerzas Armadas, su legitimidad como apoyo en la Seguridad Pública del Estado. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal, CRIMINOGENESIS, Publicación Cuatrimestral, Número 1, Septiembre 2007, p. 358

³⁰ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. La política criminal posmoderna en México: el control social militar. Op. Cit, p. 270

³¹ Ídem. p. 271

dentro de sus atribuciones, colaborar a cumplir los objetivos de la seguridad pública como la libertad, el orden y la paz pública plasmados en las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

La Corte no se decide y se une a la corriente de opinión en el sentido de que el Ejército es el único capaz de hacer frente a la magnitud de la delincuencia y por lo tanto no se debe excluir la intervención militar en el Consejo de Seguridad Pública³², pero siempre respetando las garantías constitucionales.

La Corte afirma que no se transgrede el artículo 21 constitucional, al integrarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública los secretarios de Marina y Defensa Nacional, en primer lugar porque este órgano no tiene facultades ejecutivas y en segundo lugar porque el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa o indirectamente relacionadas con la seguridad pública, lo que presupone que las secretarías de Defensa y Marina, de las que dependen, deben estar incluidas dentro de un Consejo³³ en el que, aunque no en forma ejecutiva, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.³⁴

Con esto se puede decir, que la ineficiencia de las policías con las que cuenta la Ciudad de México existe una gran deficiencia

³² Son los órganos colegiados de coordinación, regulación, planeación y supervisión del sistema nacional de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia: nacional, interestatales, estatales o del Distrito Federal, intermunicipales y municipales. SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Op. Cit.

³³ Organismo oligárquico establecido por las grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial como órgano ejecutivo de las Naciones Unidas. DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Vegeosimoséptima edición, Ed. Porrúa México 1999.

³⁴ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. La política criminal posmoderna en México: el control social militar. Op. Cit, p. 272

traducida a una gran corrupción en ella, que imposibilita el desarrollo de la función misma de esta.

En este sentido, les faltó a los ministros de la Corte haber recomendado que a las secretarías de estado de Defensa y de Marina, se les llamara secretarías de Defensa Policial y de Marina Policial e igualmente que a los miembros de ambas corporaciones, se les llamara "policías" para evitar tantas equívocas interpretaciones.³⁵

Esto conlleva, a una manifestación de descontrol social para el cual se deberá tomar en cuenta el origen político-económico que es la base de toda esta dificultad social.

A pesar de todas las argumentaciones, se hizo realidad la militarización de las funciones de seguridad pública, a nivel Federal y Estatal, donde hasta el año 2005 una parte de las autoridades de seguridad pública eran militares, incluyendo al Procurador General de la República y a la Secretaría de Seguridad Pública Federal cuyos puestos directivos, administrativos y operativos son militares.³⁶ En la actualidad la presencia de mandos militares en las dependencias que integran el gabinete de seguridad es sencillamente determinante para la tarea de decisiones del Ejecutivo Federal.

Las policías han tenido una larga y variada trayectoria como resultados de su función de preservar el orden en la sociedad como corporación de naturaleza civil y no de corte militar. Sin embargo, recordemos al recién desaparecido Ruíz Harrell quien explica la reciente historia de la policía en el mundo.

³⁵ *Ibidem.* 275

³⁶ *Ídem.*

En este contexto los ejércitos podrían tener cada vez más áreas de servicio, el cual se convertiría en un ente abstracto de la política de control social³⁷, con la administración de seguridad y control de habitantes dentro de su jurisdicción.

En lugar de aumentar los policías y el número de militares, que nos están llevando a un Estado Policial-Militar, sería preciso construir la infraestructura de alternativas de desarrollo sustentable que permita el pleno empleo, garantice la producción y el ingreso económico al mayor número de familias tanto en las zonas rurales como urbanas.³⁸

Sobre la proliferación de la delincuencia el Dr. Sánchez Sandoval señala:

“La delincuencia no es sólo asunto de hambre, sino de rehusarse a aceptar una disminución en el nivel de vida, un recorte en lo que la ambición o la esperanza habían hecho creer... La criminalidad no es propia ni de las zonas pobres ni de las zonas ricas, sino más bien, de aquellas en la que priva la disparidad y hay un roce cotidiano entre la pobreza y la riqueza extremas...”³⁹

Con esto puedo sostener que con mayores y mejores oportunidades de empleo, se podrá disminuir la delincuencia, atento a la elevación del nivel de bienestar, esto conlleva un proceso que arrojará resultados graduales y sistemático mediante la efficientización de los programas y planes a través de las

³⁷ Es el resultado de las estrategias que han permitido que el poder de los denominados la obediencia y el consenso para la permanencia de su proyecto hegemónico. Para conseguir esos objetivos, la ideología ha sido el instrumento más sutil y efectivo, pues constituye un “sistema de universal inclusión” cerrado, que sólo se ve a sí mismo, se reproduce a partir de las reglas de su propio discurso y genera violencia contra todo aquello que no cabe en su conciencia de realidad. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Sistemas Ideológicos y Control Social*. UNAM, 2008

³⁸ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *La política criminal posmoderna en México: el control social militar*. Op. Cit, p 278.

³⁹ Ídem. p 277

políticas públicas en materia de criminalidad que instrumenta el Estado; de este modo se debe graduar el aumento en la inequidad con que se distribuyen los ingresos y la concentración de la riqueza que toda crisis trae consigo.

La pobreza⁴⁰ no se traduce por sí sola en delincuencia al estallar una crisis económica. Entre más bienes y más riqueza, como una distribución de manera equitativa, los niveles de delincuencia tienden a bajar.

Por lo anterior, es necesario formar una mejor policía, privilegiando la capacitación, cultura de legalidad y mecanismos de profesionalización la cual se deberá enfocar en la prevención, la resolución alternativa de conflictos, la identificación con valores ciudadanos. De este modo la función policial debe ser un servicio público, de carácter netamente social, preventivo, multidisciplinario y destinado a resolver los conflictos comunitarios.

1.1.2 Leyes Federales y Reglamentarias

En México la policía esta sometida solamente a los siguientes elementos, como parte de los controles de actuación en general. La Constitución en su artículo 21 señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, de los Estados y los Municipios. La Ley General de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴¹, señala específicamente que existen principios básicos de actuación de la policía, mismos que son reproducidos prácticamente en todas las leyes de seguridad

⁴⁰ La organización de las Naciones Unidas considera que es pobre aquel que no es capaz de elegir entre sus preferencias.

⁴¹ Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

pública de las entidades federativas y del Distrito Federal. Sin embargo, en la materia no existen verdaderos criterios de actuación policial apegados a procedimientos⁴² o en los elementos anteriores de construcción interna y formal. Lo que se agrava si se tienen en cuenta una cultura de libertad y desapego a las normas legales y principios mínimos de actuación profesional.

El artículo 6 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con apego al texto constitucional dispone que la conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Los principios generales de actuación están regulados en el artículo 22 de la citada Ley, bajo la promoción de los deberes mínimos en las normas aplicables.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:	
Disposición	Comentarios

⁴² A pesar de existir importantes esfuerzos doctrinales por crear el "Manual del Policía" este como instrumento único y guía de actuación básica, estas leyes de implementarse a nivel nacional; particularmente por las diametrales diferencias culturales, profesionales y de capacitación de los cuerpos policiales en México.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
<p>Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:</p>	
Disposición	Comentarios
<p>I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;</p>	<p>Los elementos de la policía respetarán permanentemente los derechos humanos positivizados.</p>
<p>II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;</p>	<p>Cultura de atención a víctimas del delito.</p>
<p>III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;</p>	<p>Igualdad en la aplicación de la prevención y el control.</p>
<p>IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanas o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;</p>	<p>Para que la sociedad mexicana pueda creer, confiar y apoyarse en los miembros de las corporaciones policiales, debe sembrarse una permanente respuesta con base en instrumentos internacionales como la aplicación del Protocolo de Estambul.</p>

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:	
Disposición	Comentarios
V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;	Es menester fijar los límites que les marca su propio ordenamiento, privilegiando el respetar la integridad de las personas.
VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos a gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;	Conducirse con apego a sus ordenamientos, es decir, sin que ello sea objeto de corrupción o ventaja personal.
VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;	Cumplir con los principios de legalidad constitucional.
VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;	Responsabilidad social y acercamiento ciudadano garante del orden.
IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, es su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;	Función interinstitucional de cooperación.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
Artículo 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:	
Disposición	Comentarios
X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y	Disciplina policial.
XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;	Confidencialidad policial.
En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales”.	Esto garantiza el apego al Estado de Derecho, la Seguridad Jurídica de los elementos y el adecuado control social.

Así también, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴³ es reglamentaria del artículo 90 constitucional; en esta ley se establecen las atribuciones de las dependencias en las cuales el poder ejecutivo se auxiliará para el despacho de los negocios de orden administrativo que le son encomendados.

⁴³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho los siguientes asuntos:	
Disposición	Comentarios
I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;	Propone mediante la aplicación normativa mantener el equilibrio de seguridad pública entre la sociedad.
II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;	Se equivoca al hablar de política criminal y no de criminológica sus fines son opuestos.
III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;	No aplica
IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;	No aplica
V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;	No aplica
VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;	Trabajar día a día en el fortalecimiento de la seguridad, dentro de los planes y programas diseñados para prevenir los delitos tanto de orden común como del federal.
VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;	Habré su atención a las voces ciudadanas por ser quienes viven los embates del fenómeno criminal.
VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;	Que la ciudadanía colabore en el desarrollo de actividades de los cuerpos policiales, para cumplir con los ordenamientos.
IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;	Tener en cuenta a la ciudadanía respecto a la seguridad pública.

Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho los siguientes asuntos:	
Disposición	Comentarios
X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;	La Secretaría de Seguridad Pública define las funciones para garantizar la seguridad de los gobernados, a través de la Policía Federal Preventiva (PFP), miembros confiables y con respeto a los derechos humanos.
XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;	No aplica
XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;	Trabajar para la ciudadanía y salvaguardar sus derechos y obligaciones.
XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;	Contar con los mecanismos adecuados para la integración de modelos que permitan desarrollar flujos de información para detectar las zonas de mayor incidencia delictiva.
XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;	Contar con un sistema de seguridad pública eficiente.
XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;	Crear un sistema estadístico para la localización de incidencias delictivas para desarrollar planes y programas de prevención.
XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;	Trabajar en conjunto, con la finalidad de proporcionar apoyo a las víctimas de cualquier tipo de delito que haya sido cometido en su contra.
XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;	Mejores oportunidades

Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho los siguientes asuntos:	
Disposición	Comentarios
XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;	Que los miembros de las corporaciones tengan y cuente con mejores elementos en el desempeño de su tarea.
XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;	Que las distintas empresas prestadoras de servicios en diversas entidades federativas que cuenten previamente con autorización y sean supervisadas en la manera que desempeñan sus actividades.
XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;	Es obligatorio que todas y cada una de las instituciones de seguridad pública pertenecientes a los tres niveles de gobierno suscriban convenios de colaboración, para combatir la delincuencia.
XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;	Brindar el apoyo a las autoridades solicitantes con la intención de proteger los bienes e integridad de las personas que se encuentren en peligro o amenazadas.
XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;	Auxiliar al Poder Judicial o a otra institución involucrada en la seguridad pública, cuando lo requiera.
XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;	Realizar la correcta aplicación de las penas a los delincuentes y proporcionar el apoyo a las personas que sean liberadas.

Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho los siguientes asuntos:	
Disposición	Comentarios
XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;	Respetar los tratados internacionales en el tema de reos.
XXV. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y	Difundir la realización de convenios con las diversas autoridades ya sean federales, estatales, municipales y con el Distrito Federal, con el objeto de contar con la institución de seguridad pública confiable.
XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.	De aplicación abierta a los conceptos vinculados.

Ley de la Policía Federal Preventiva⁴⁴ reglamentaria del artículo 21 constitucional.

Ley de la Policía Federal Preventiva	
Disposición	Comentarios
<p>Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.</p> <p>La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.</p>	Los miembros de la PFP están obligados a respetar los valores y garantías mientras cumplen con todas y cada una de sus actividades establecidas como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguardando la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades y manteniendo el orden y paz pública.
Artículo 3.- La Policía Federal Preventiva	Por medio de convenios de

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1999.

Ley de la Policía Federal Preventiva	
Disposición	Comentarios
<p>ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente Ley, con estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales.</p> <p>Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Policía Federal Preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas.</p>	<p>colaboración podrán ejercer sus actividades tanto en ámbito estatal y municipal, es decir, se podrán coordinar para llevar a cabo el cumplimiento de sus actividades con las diversas instituciones policiales del país.</p>
<p>Artículo 4.- La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:</p>	
<p>I.Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;</p>	<p>Actuará en los términos de la legislación de seguridad pública.</p>
<p>II.Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;</p>	<p>Coordinación interinstitucional.</p>
<p>III.Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:</p> <p>a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares</p>	<p>Intervenir en todo el territorio nacional, siempre y cuando no transgreda los espacios fronterizos, y en el ámbito de las comunicaciones, y el apoyo de los servicios requeridos dentro de su competencia y con la autorización previamente requerida.</p>

Cabe mencionar que siempre ha existido Policía Federal Preventiva, en la Administración Pública Federal en varias dependencias contaban con su propia policía preventiva, mencionaré unos ejemplo: la Policía Federal de Caminos, la cual pertenecía a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte; así también a la Policía Fiscal, la que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Policía de Migración que pertenecía a la Secretaría de Gobernación; como la Policía Militar dependiente de la Procuraduría General de Justicia Militar, la Sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Forestal, entre muchas otras, además de las locales e incluso municipales, de suerte tal que anteriormente les funcionaba contar con diversa policía que pudieran estar especializadas en la materia atendiendo a la dependencia que pertenecieran y a su actividad.

La institución de la policía preventiva, como parte de la administración pública, es un órgano administrativo cuya organización, estructura y actividad están instituidas por la potestad que le confiere el ordenamiento jurídico. La administración pública y sus órganos, son un poder jurídico dotado de prerrogativas. "la indicada potestad debe haber sido atribuida expresamente por norma de rango legal, en el supuesto de que su ejercicio determine la imposición de deberes o la limitación de los derechos e intereses de los administradores".⁴⁵

La policía preventiva mexicana obedece al modelo de policía administrativa pero sin esas funciones ni las de una institución a cargo de la seguridad interior. Esto explica los incumplimientos de las expectativas ciudadanas.

⁴⁵ BARRÓN CURZ, Martín Gabriel, SILVA, Carlos, YAÑEZ ROMERO, José Arturo. Guardia Nacional y policía Preventiva: Dos Problemas de Seguridad en México. INACIPE 2004.Pp 81-82.

Las instituciones policiales son órganos administrativos jurídica y técnicamente especializados, constituidos por facultades que se deben realizar a través de la ejecución de determinadas acciones, conductas y procedimientos.

En este rubro también nos enfocaremos al aspecto de la seguridad pública, de modo que es menester revisar las instituciones vinculantes y complementarias, así valga analizar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002.

Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:	Comentarios
<p>I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:</p> <p>a) En el ámbito de su competencia, promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia;</p> <p>b) Participar en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y</p> <p>c) Participar en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información, en los términos previstos por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>Señala las atribuciones que tiene encomendada por esta Ley en materia de seguridad pública.</p> <p>La colaboración de acuerdo a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>Desarrollar las tareas de seguridad pública de conformidad con la legislación.</p> <p>Colaborar con los programas de información que son base fundamental en la prevención del delito.</p>

1.1.3 Normatividad Secundaria

Toda sociedad se organiza y estructura a partir de normas y pautas culturales que se originan en la necesidad de objetivar la vida humana. Es decir, el fenómeno social de la existencia humana requiere de la creación de guías de conductas que orienten el comportamiento de los miembros del grupo social.

Por lo que respecta, a la forma de actuar de la policía refleja la manera de ser de un gabinete y, el interés que el gobierno demuestra por su territorio, de ahí la importancia de seguir generando mecanismos para el desarrollo de la seguridad pública.

La policía es una materialización del poder público, y sus actos son jurídicos; siempre que su teleología esté señalada en la normatividad específica y, en última instancia, al igual que cualquier otra función pública contribuye así al mantenimiento de las garantías y derechos ciudadanos. Esta finalidad política determina su organización y facultades específicas. Si desde el punto de vista del derecho administrativo, "a toda función jurídica corresponde a una organización, y la totalidad del orden jurídico, como orden de funciones, constituye al mismo tiempo, un orden de órganos", debe ser, entonces, intrínseco el vínculo determinante entre la legalidad y la organización policial, entre la función, su ejecución, entre la expectativa jurídica y la expectativa ciudadana.⁴⁶

Así, ante la complejidad del fenómeno criminal se responde con un orden jurídico que incluye prohibiciones, permisos, autoridades, procesos, competencias, ámbitos de aplicación, etc.

⁴⁶ Ídem.

Estos elementos se vinculan e incorporan en el sistema de seguridad pública.

Toda noción de seguridad pública debe construirse en beneficio del ser humano. Es decir, en un Estado democrático de derecho, las instituciones, el servicio público y la política gubernamental deben sustentar su actuación en el hecho de que desea beneficiar a la sociedad. De lo contrario, la seguridad pública sería equivalente a un irrefrenable poder de castigar que no responde a necesidades colectivas.

Recordemos que el ordenamiento jurídico, es la sucesión de preceptos determinantes y actos determinados que dicho limite superior es la ley fundamental o Constitución y el inferior esta integrado por actos finales de ejecución un susceptibles de consecuencias posteriores, por que el derecho es un sistema de normas que no se encuentran aisladas unas de otras, sino asociadas unas con otras entre si.

Se establece que la norma secundaria regula lo que dice la Constitución, llevar a cabo sus máximas y no puede ni debe ser contraria a lo establecido por dicha norma suprema, en el ámbito de la Seguridad Pública se tienen diversas leyes que conforman la normatividad secundaria, que sólo mencionaré algunas de ellas.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, del orden administrativo encomendados al Ejecutivo.

Respecto a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como la

misma ley lo menciona el objeto es establecer las bases sobre las cuales se coordinen los tres órdenes de gobierno, y así lograr los fines de la seguridad pública, así también como la autorización a celebrar convenios entre los distintos niveles de gobierno, mencionando además como estará integrado el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los fines que busca dicha coordinación, las políticas a seguir así como los asuntos de su competencia.

La Ley de Seguridad Nacional, se aplica en todo el territorio nacional, la misma tienen por objeto establecer las bases de integración y acción coordinadora de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Con relación a la Ley de la Policía Federal Preventiva, es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública en el ámbito federal es de aplicación en todo el territorio nacional, su finalidad es regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir los delitos, preservar el orden y la paz pública.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta menciona cuales son las obligaciones de todo servidor, también establece los lugares donde serán atendidas las quejas o denuncias de servidores públicos, las sanciones que se impondrán a estos que hubieren incurrido en responsabilidad dependiendo de la gravedad de su falta.

1.2 Bases de Coordinación de la Policía de acuerdo con los sistemas estatales:

Este instrumento establece criterios homogéneos para la administración del personal policial en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso⁴⁷, selección⁴⁸, permanencia⁴⁹, profesionalización⁵⁰, promoción⁵¹, remoción⁵², separación⁵³, sanción⁵⁴ y reconocimiento de sus miembros.⁵⁵

Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones.

Establecer un mando único policial que habrá y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.⁵⁶

La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los

⁴⁷ Acto de ser admitido en una corporación o de empezar a gozar de un empleo. VIILA REAL MOLINA, Ricardo, DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel. Diccionario de términos Jurídicos. 1999.

⁴⁸ Elección entre varias personas o cosas. Lo mejor de una colectividad o clase. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo II, 20ª edición.

⁴⁹ Residencia prolongada en un lugar. Ídem.

⁵⁰ Convertir una actividad en profesión. Transformarse en profesional, el que antes realizaba por mera afición o pasa tiempo una tarea. Ídem.

⁵¹ Ascenso o dignidad, grado o categoría superior. El conjunto de individuos que obtienen al mismo tiempo un grado o empleo. Se refiere de modo especial a los cuerpos de escala cerrada, como los militares, y a cada uno de los cursos finales que concluyen la carrera. Ídem.

⁵² Privación de cargo o empleo. Ídem.

⁵³ Destitución de empleo o cargo. Ídem.

⁵⁴ En general, ley, reglamento, estatuto. Solemne confirmación de una disposición legal por el jefe de un Estado, o quien ejerce sus funciones. Ídem.

⁵⁵ Identificación detalla y minuciosa de personas. Ídem.

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia. El propósito es que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos de la ciudadanía.

El esquema histórico de la seguridad pública, o de la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública se sujetan incuestionablemente a una nueva corriente doctrinal, legalista y de carácter jurídico-administrativo que deben prevalecer en nuestro país, en nuestros Estados y los Municipios en forma general, pero objetiva y concreta relacionada con las atribuciones fundamentales reservadas en forma precisa a una entidad para los efectos de su regulación, de sus ordenamientos, de su aplicación de acuerdo a su ámbito de la propia ley explicitada y creada según cada región y cada Estado y por supuesto cúmulo de las atribuciones y los propios reglamentos o leyes elementales para poner en marcha los objetivos respecto de este sistema.

Dentro de la Ley General que Estable las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se comprende como la parte objetiva y como el objeto de la estrategia de este sistema primeramente ⁵⁷

1. Conformar de un nuevo sistema para proteger a los individuos y a la sociedad.
2. Enfrentar y afrontar para así combatir debidamente a la delincuencia y en ese tenor preservar el orden jurídico.

⁵⁷ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit, p. 77

3. Reestructurar sistemática y metódicamente y en forma transparente, todas las instituciones de seguridad pública y en consecuencia, los recursos con que cuente; si esto no se logra la estrategia como parte necesaria en cuanto a la funcionabilidad, a la administración de manera ordenada para dichos organismos y a favor de la sociedad no se verá reflejada.

La referencia específica de estos objetivos, son precisamente los planteamientos descritos y mencionados bajo una política nacional que concibe a la seguridad pública como un sistema y como una función de servicio de quienes la ejercen a favor de la sociedad.

La formación de los integrantes de las instituciones policiales se encuentra regulados como sigue:

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
Disposición	Comentarios
Artículo 23. La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.	En este precepto se observar que para combatir la corrupción se ha establecido un sistema de control de confianza, capacitación continua y evolución de permanencia.
Artículo 24. La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los	En función del beneficio de la capacitación establecer convenios o acuerdos con las instituciones integrantes, así como promover mecanismos para mejorar la

<p>Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.</p> <p>La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.</p>	<p>coordinación entre los cuerpos de seguridad pública y regular el funcionamiento de los mismos.</p> <p>Para contar con corporaciones policiales seguras y confiables su desarrollo deberá estar basado en los planes y programas diseñados en materia de seguridad pública.</p>
---	---

En consecuencia el objeto directo e inmediato de la seguridad pública, es conformar los estamentos trascendentales de las bases de la creación y conformación de un nuevo sistema que como estrategia se busca proteger, conservar y auxiliar a la sociedad y a los individuos que la conforman, contra la delincuencia.⁵⁸

Sin embargo, el punto fino es delimitar a quienes debemos reportar como delincuentes, recordemos que en el marco de criminalización de la punición de conductas existe una importante discrecionalidad estadual que merece ser acotada, bajo la lógica minimalista penal que ordena en un sentido obvio que a menos tipos penales igual posibilidad potencial de disminución de la criminalidad y por ende de la inseguridad pública bajo el apoyo de políticas públicas que sustenten desarrollo y solución de conflictos por vías distintas al derecho penal esto es una visión alternativa del mismo.

⁵⁸ Ídem. p. 78

Otro de los objetivos dentro de este sistema que debe establecerse con claridad, es precisamente el de que la seguridad pública, no debe ser parte inherente de criterios eminentemente policiológicos, sino que debe ser una concatenación articulada de todo un proceso en materia de justicia y de seguridad, de prevención y de auxilio en todos sus rubros, pero principalmente en tratándose de policías.

1.2.1 Sistema Federal

Es una forma de organización política en el que los Estados tienen la misma naturaleza y el mismo estatuto constitucional a pesar que su realidad social, económica y cultural es diversa y que a diferencia del Distrito Federal que tiene un estatuto constitucional propio y que es distinto del de los Estados se han asociado y creado un nivel específico de gobierno.

En nuestro país, la seguridad pública se encuentra definida positivamente en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional, como una función de la Federación, del Distrito Federal, de los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, orientada a la protección de la persona, derechos, bienes y libertades de estas, así como a la salvaguarda la paz, tranquilidad y orden público.

En este orden de ideas, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁵⁹ como consecuencia de la crisis económica recurrente en nuestro país frente al aumento en los índices delictivos, enfrenta el

⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

espectro de un problema para la seguridad en sentido lato, léase pública⁶⁰, de Estado⁶¹, nacional⁶² y jurídica de los gobernados⁶³, por esta razón puedo considerar a esta Ley como un fundamento de la seguridad en México.

La objetividad prevista en las bases de coordinación para el Sistema de Seguridad Pública en México son conforme a su normatividad los siguientes:

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Toma de postura
Disposición	Comentarios
Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.	Al disponer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y controla su integración y funcionamiento.
Artículo 4.- Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos	Regula instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las

⁶⁰ Conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, dicho fin directo e inmediato, es el encaminar la diligencia, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit, p. 57.

⁶¹ Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son representados como instituciones y en las personas que los marcan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V, Ernesto, YÁÑEZ José Arturo. Seguridad Pública en México, problemas perspectivas y propuestas. UNAM, México 1994 p 46.

⁶² Grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdiccional para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales existentes o previsibles. Ídem. p 47.

⁶³ Es la garantía dada al individuo para que su persona, sus bienes y sus derechos no sean objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le sean asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel individuo que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos conformes a la Ley. MARTÍNEZ Y MARTINEZ, Salvador. Revista Transición Seguridad Pública: estado de derecho vs estado policía.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Toma de postura
Disposición	Comentarios
entre las partes componentes del Sistema Nacional.	atribuciones de las instituciones de los niveles de gobierno en seguridad pública.
Artículo 9.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:	
I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;	Organización preventiva nacional.
II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;	Fortalece las instituciones de seguridad pública y su alineación.
III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;	Propone políticas de aplicación organizativa para su adecuada operación.
IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;	Las bases de datos completas y alimentadas es pieza angular de la planeación estratégica de seguridad. ⁶⁴
V. Formular propuestas para Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y	El sentido de oportunidad y la real aplicación de estos.
Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:	
I. Procedimiento e instrumentos de formación, reglas de ingresos, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;	Es necesario mutar de mecanismos de control de confianza a modelos de desarrollo humano.
II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;	El control social positivo favorece al desarrollo con convicción.
III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;	La tecnología acorde a las necesidades es el imperativo para el desarrollo institucional de control

⁶⁴ Al cumplimiento de una serie de acciones y proyectos que tienen como objetivo hacer frente a los retos e impulsar las oportunidades que se presentan en el desarrollo del país. PND. Op. Cit.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Toma de postura
Disposición	Comentarios
	preventivo.
IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el funcionamiento conjunto;	El presupuesto suficiente y correctamente aplicado es la base para operar políticas públicas en materia de prevención delincriminal.
V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;	El flujo interinstitucional responsable de la información publicada y sistematizada es base de control.
VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5º de esta ley;	Se obtienen múltiples beneficios de la coordinación intra e interinstitucional.
VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;	En la práctica no se da a cabalidad.
VIII. Regulaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y	Es menester potenciar socialmente la cultura de la prevención y la de la denuncia que es la forma activa ciudadana de prevenir.
IX. Las relaciones con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.	No aplica
<p>Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:</p> <p>I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;</p> <p>II. Los gobernadores de los Estados;</p> <p>III. El Secretario de la Defensa Nacional;</p> <p>IV. El Secretario de Marina;</p> <p>V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;</p> <p>VI. El Procurador General de la República;</p> <p>VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y</p> <p>VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	Este órgano Colegiado debe atender a verdaderos criterios políticos criminológicos y técnicos para que en la medida de lo posible separarse de las decisiones meramente políticas y represivas.

Legislación Penal Federal:

El propósito de describir las regulaciones de conductas penalmente reprochables, no solamente los descritos en la ley, sino aquéllos que debieran de insertarse como tipos penales, tanto en el ámbito federal como del ámbito local, nos permite comprender mayor el ámbito de la antisocialidad⁶⁵ y por ende la seguridad pública, permite de mejor manera prevenir y disminuir las conductas delincuenciales y disminuir la ola de criminalidad, ello incuestionablemente bajo los ordenamientos y competencias de sus respectivas autoridades. Esto permitirá crear un nuevo mecanismo procedimental que sirva de modelo o de ejemplo así como de una sanción ejemplar para que los delincuentes se abstengan o se repriman de cometer actos delictivos.⁶⁶

Lo que se pretende establecer como marco referencial legal, es precisamente coadyuvar tanto en la orientación jurídica como de acciones preventivas a la comunidad orientándola, informándola y precisando cuales son las conductas delictivas descritas para así diferenciar aquellas sanciones o infracciones establecidas en las leyes federales y locales, reglamentos municipales, incluyendo por supuesto los de Bando de Policía y Buen Gobierno.

En sí se busca en este rubro describir con objetividad legal, todos los supuestos hipotéticos normativos de regulación conductual sea como acción preventiva general e individual o bien como una medida alternativa de ejemplaridad y de sanción. Que el delincuente sepa y conozca la severidad de la sanción con el

⁶⁵ Se les puede justificar humanamente su comportamiento van en grupo, mostrando públicamente su enojo y sin un objetivo determinado.

⁶⁶ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Op. Cit, p. 71

propósito de que no se reiteren o multipliquen más acciones delincuenciales.⁶⁷

Para regular la conducta y los actos de los individuos se debe establecer una política criminológica⁶⁸ integral que sea capaz de involucrar en las lógicas del sistema de justicia penal a las prevención general⁶⁹, prevención especial⁷⁰ y a la prevención integral.⁷¹

1.2.2 Sistema Estatal

Para efectos del presente estudio se analizaran las policías en el Distrito Federal mismas que dividen sus funciones en una policía de carácter preventivo encargada de mantener la seguridad y el orden público, y una policía investigadora o judicial. Las policías encargadas de la primera función pertenecen a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). La principal organización policial de la SSPDF es la específicamente denominada Policía Preventiva, que a su vez se divide en unidades con funciones de patrullaje y prevención, control vial y otras tareas especializadas. Los otros dos cuerpos policiales complementarios son la Policía Auxiliar que vigila edificios públicos y otros lugares específicos, y la Policía Bancaria e Industrial que reguarda empresas, bancos e instituciones financieras. La Policía Judicial pertenece a la Procuraduría General

⁶⁷ *Ibidem.* Pp.71-72.

⁶⁸ Tiene con objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo a través de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas político criminales. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés.

⁶⁹ Se dirige a la colectividad en general y por medio de ella se intenta impedir que surjan delincuentes de la sociedad. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Op. Cit.*, p. 427.

⁷⁰ Incide sobre quien ya ha delinquido, con el objeto de que él, en especial no vuelva hacerlo. *Ídem.*

⁷¹ Aquella de carácter educativo, cultural, social, económico, laboral y político, así como la participación ciudadana, la cual forma parte de una política criminal integral. MORENO HERNANDEZ, Moisés. *Op. Cit.*

de Justicia del Distrito Federal siendo un auxiliar en las investigaciones que se inician a partir de los delitos denunciados.⁷²

La policía judicial y la preventiva cumplen una función tan importante como la complementaria⁷³; mientras una tiene por cargo la prevención de los delitos, la otra constituye un auxiliar indispensable para que el Ministerio Público pueda ofrecer al Juez las pruebas necesarias a fin de acreditar la existencia de los delitos y la identidad de sus autores.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal⁷⁴ establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de

⁷² BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, SILVA Carlos, YAÑEZ ROMERO, José Arturo, Op. Cit, p.136.

⁷³ RAMÍREZ R., Efrén. Los Derechos Humanos en la Formación de la Policía Judicial, Manual de Capacitación. INACIPE, 2005.

⁷⁴ "Artículo 17.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán: I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad. III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos, IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes; V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo; VI.- desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar; VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procuran auxiliar y proteger en todo momento, debiéndose de abstener de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía; VIII.- Preste el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia; IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo; X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas; XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia; XII.- No infringir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo sus custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente; XIII.- Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquellas no signifiquen la comisión de un delito; XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con ese estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables; XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto a las órdenes que reciben y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales presunción fundada de ilegalidad; XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización; XVII.- Observa las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindar en su caso, el apoyo que legalmente proceda".

competencias entre los órganos de seguridad pública del Estado y los Municipios⁷⁵, así como sus principales vínculos y actividades de coordinación, respetando las disposiciones constitucionales y de la Ley General que delinearán las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal⁷⁶	
Disposición	Comentarios
Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.	Actividades y funciones en el ámbito de su competencia.
Artículo 2º.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto: I.- Mantener el orden público; II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	En marca las obligaciones y responsabilidades que deben atender los miembros de la seguridad pública en el Distrito Federal en materia para colaborar con la ciudadanía en la prevención del delito.
Artículo 5º.- La Policía del Distrito Federal estará integrada por	

⁷⁵ Instituciones de derecho público dicha misión es regir y administrar los intereses de una comunidad humana asentada en un territorio determinado. El poder comunal es delegado y limitado. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimoséptima edición. Ed. Porrúa México, 1999.

⁷⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1993.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal⁷⁶	
Disposición	Comentarios
I.- La Policía Preventiva con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.	Establece la integración de las corporaciones policiales del Distrito Federal, en la tarea de seguridad pública.
Artículo 6°. La Policía Complementaria desempeñara sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría. Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.	Los ingresos que genere esta corporación por los servicios que prestan de vigilancia se entregarán a la Tesorería del Departamento por disposición de la Ley.

Es importante analizar otras disposiciones que integran a la seguridad pública como es el caso de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.⁷⁷

Este ordenamiento establece que la Procuraduría, contará además con agentes de Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

La Policía Judicial es un cuerpo de servicio público de naturaleza civil, que depende de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y sustenta su actuación en el marco jurídico establecido; en el respeto y protección de las garantías individuales y en el de los derechos humanos.

⁷⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996.

La función de la seguridad pública, es parte de las funciones del ejecutivo y como tal se debe actuar reglamentándose dentro del ámbito estatal en concordancia con la legislación federal.

Donde constituyen las garantías para todos los habitantes del país; sin embargo, cuando unos de sus miembros actúan de forma negligente, arbitraria o corrupta defrauda la confianza de la población hacia la institución a la que pertenece, quebrantando la debida presentación del servicio de seguridad pública.

Algunas leyes definen a los órganos de la administración que estará encargada de dicha función y en algunos casos, establecer las atribuciones de dichos órganos de la administración. Así como regular las conductas constitutivas del delito en la esfera de competencia del Estado, así como los procedimientos y las autoridades encargadas de la investigación de dichas conductas, y persecución del delincuente, así también de la imposición de las penas por la comisión de los delitos cometidos, ello dentro de su jurisdicción con la finalidad de lograr estabilidad en la sociedad.

1.2.3 Sistema Municipal

Se entiende como la expresión de gobierno más próxima a los intereses de la comunidad, también tiene un papel fundamental, pues una de sus principales atribuciones es la de prestar el servicio de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema Nacional de Seguridad Pública todos los Estados deben tener una organización similar en

materia de seguridad pública, por lo que, como muestra analizaré las instituciones policiales de los Municipios.

En el ámbito municipal, deben tomarse en consideración, las responsabilidades de los ayuntamientos en primer término, las acciones y estrategias, es aspecto de la normalidad que se tienen que manejar para darle eficacia y atención de los elementos que prestan servicios en materia de seguridad pública.

Por su parte, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios colaborarán, a fin de integrar los instrumentos de Información al Sistema Nacional, a efecto de crear y mantener actualizadas las Bases de Datos sobre seguridad pública.

Esta misma ley prevé además, la integración de un registro Nacional que concreta la información sobre los particulares que presten servicios de seguridad, así como de su personal y equipamiento.

Dentro de la Ley General de Coordinación, se indica que en los Estados se establecerán consejos locales⁷⁸ encargados de la coordinación planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad en sus respectivos ámbitos de gobierno. Dispone también que estos consejos promuevan la participación de la comunidad en los programas y acciones en la materia.

Señala también que en los Municipios que sean cabecera de distritos, partidos o demarcaciones judiciales de la entidad, se

⁷⁸ Son los órganos colegiados encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los ámbitos de gobierno de los Estados y del Distrito Federal. SANDOVAL ULLOA, José G. Op. Cit.

establezcan instancias municipales de coordinación, que organizadas de manera eficiente atiendan a la solución de la seguridad pública.

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México,⁷⁹ esta ley contempla lo siguiente:

Ley de Seguridad Pública Preventiva	
Disposición	Comentarios
<p>Artículo 1.- La presente ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto:</p> <p>I. Normar la función de seguridad pública preventiva que realizan el Estado y los Municipios;</p> <p>II. Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios a fin de integrar el Sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;</p> <p>III. Determinar las bases para la organización, operación, funcionamiento, coordinación y supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipal;</p> <p>IV. Regular los servicios de seguridad privada; y</p> <p>V. Establecer las medidas preventivas para la seguridad y protección en inmuebles.</p>	<p>Establece las atribuciones, actividades y funciones en materia de seguridad.</p> <p>Desarrollar los trabajos de conformidad con la legislación.</p> <p>Regula la prevención de las tareas en las corporaciones policiales involucradas.</p>
<p>Artículo 2.- La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los Municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:</p> <p>I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;</p> <p>II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y</p> <p>II. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.</p>	<p>Garantía Ciudadana.</p> <p>La tarea más importante de estas corporaciones es vigilar y proteger los derechos y bienes de las personas</p>

⁷⁹ Publicada en la Gaceta del Gobierno", el día 26 de marzo de 1999.

Ley de Seguridad Pública Preventiva	
Disposición	Comentarios
Artículo 3.- El Estado y los Municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad.	Se establece la tarea conjunta que deben realizar en la esfera local como la municipal, contando con planes y programas eficaces en la seguridad pública.
Artículo 6.- El Ejecutivo del Estado podrá auxiliar en la prestación del servicio de seguridad pública preventiva en un Municipio, cuando exista solicitud expresa del ayuntamiento.	De acuerdo con los convenios de colaboración entre Municipios, se prestará auxilio cuando se requiera siempre y cuando exista previa solicitud para ello.

En el orden municipal de seguridad pública debe tener sus bases en las siguientes leyes.⁸⁰

Leyes Municipales	
	comentarios
1. Bando de Policía y Buen Gobierno.	Establece las funciones atribuciones del municipio.
2. Reglamento de Seguridad Pública.	Ordenamiento y regulación de la Seguridad Pública Municipal.
3. Reglamento de la Administración Municipal.	Establece los requisitos y atribuciones que debe cumplir el titular de seguridad pública.
4. Reglamento Interior de la Policía Municipal.	Constituye las obligaciones de miembros de esta corporación.
5. Otras disposiciones de carácter Administrativo que tenga aplicabilidad precisamente en este tópico de ordenamientos, que tenga el evidente propósito de ordenar la disponibilidad legal, ya sea en tratándose de sus alcances y efectos.	Otros ordenamientos relacionados con la seguridad pública municipal.

⁸⁰ MARTÍNEZ GARNELO Jesús, Op. Cit, p.73-74

1. Bando de Policía y Buen Gobierno:

Define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones.⁸¹

Enuncia y define a los órganos enmarcados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que deben de encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el reglamento de la Administración Pública Municipal.

El bando municipal también debe establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal, y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores; los propios jueces de paz o jueces de contravenciones, ya que se trata de faltas administrativas o en su caso de infracciones menores.

El objetivo de este ordenamiento es proteger la integridad física de las personas, de sus bienes, así como prevenir todo acto contrario a la tranquilidad y al orden público, tomando en cuenta los lineamientos reglamentarios establecidos para ello.

2. Reglamento de Seguridad Pública:

En un ordenamiento especializado que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y en general, la forma en que operará.⁸²

⁸¹ Ídem. p 73

⁸² Ídem.

A este ordenamiento le corresponde mantener la tranquilidad y el orden público apegándose a la división de los sectores que señale el Bando Municipal.

3. Reglamento de la Administración Municipal:

Este reglamento señala las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma, así como de las facultades y obligaciones de dicho titular.⁸³

Establece requisitos que deben de cumplirse para ser titular de la Dirección de Seguridad Pública, esto con la finalidad que el servidor público cubra el perfil del cargo a ocupar.

4. Reglamento Interior de la Policía Municipal:

El reglamento interior de la Policía Municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías del cuerpo de policía y principios generales de operación y de disciplina entre sus miembros.⁸⁴

En este ordenamiento encontramos que los cuerpos policiales deben cumplir con actividades, funciones o tareas encomendadas para mantener el orden, la seguridad, la tranquilidad y moralidad del municipio.

5. Otras disposiciones administrativas:

Dentro de otras tantas disposiciones administrativas se pueden establecer bases para la organización de los juzgados calificadores y el centro de detención municipal, (cárcel municipal o prisión preventiva).⁸⁵

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ídem.

Estos otros ordenamientos son complementarios de los anteriores, los cuales pueden ser reglamentos, circulares y/o disposiciones generales de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los órganos encargados de la Seguridad Pública Municipal deben variar en cada uno de ellos, de acuerdo a sus necesidades de, sus costumbres, hábitos, tradiciones, modismos e incluso vicios arraigados o de religión.

1.3 Sistema de Bases de Coordinación

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 11 de diciembre de 1995, este marco jurídico y la legislación penal federal, cuyo propósito incuestionable es regular la conducta y actos de los individuos, señalando en cada uno de los preceptos hipotéticos normativos, cuales son las conductas constitutivas de delitos federales y las autoridades encargadas de la investigación del delito y la persecución de los probables delincuentes, así como también del manejo técnico y del enfoque teleológico, esto es, la interpretación y aplicación de las penas en la comisión de los delitos en forma precisa.

Como consecuencia de la crisis económica recurrente en nuestro país, entre otros factores criminógenos, se ha producido un aumento en los índices delictivos⁸⁶, generando un problema para la seguridad, por esta razón puedo considerar a la "Ley que

⁸⁶ Es el incremento o descenso utilizado para la elaboración de indicadores que permiten comparar los niveles delictivos entre entidades federativas por ejemplo. ZEPEDA LECUANO, Guillermo. Crimen sin Castigo, Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. Editorial Centro de Desarrollo, A. C. (CIDAC) y Fondo de Cultura Económica, México 2004.

Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública” como un fundamento a la seguridad pública.⁸⁷

Esta ley establece las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece su integración y funcionamiento, el cual consiste en:

El conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promuevan las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su encargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.⁸⁸

En este orden de ideas, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública define las instancias de coordinación como órganos colegiados en los que participan y se distribuyen en las diversas instituciones de seguridad pública de la Federación los Estados y los Municipios. La citada ley establece reglas para la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales, para que se apeguen, en sus funciones, a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalización y honradez.

⁸⁷ La reforma, en 1994, del artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el último párrafo establece: “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”; es así que el Estado, por medio del Congreso de la Unión, consiente del aumento desmedido del fenómeno delictivo, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución General de la República, aprobó la “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

⁸⁸ LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio. Op. Cit., p 9

La Ley de Bases también hace referencia a servicios de atención a la población y participación de la sociedad civil en materia de seguridad pública; regula los niveles de coordinación y cooperación institucional en materia de autorización, registro y funcionamiento de los servicios de seguridad privada.⁸⁹

1.3.1 Regulación Administrativa

El sistema político federal⁹⁰ se compone por los tres órdenes de gobierno con Estados y Municipios soberanos, estableciendo que las instituciones policiales son también administrativas y funcionalmente independientes entre sí, aunque, desde el punto de vista jurídico se presenta la casi total semejanza conceptual. Sin embargo, cuando un Municipio no puede controlar personal para el servicio de policía preventiva propia recurre a la organización estatal de policía preventiva para que les proporcione "en comisión" a los agentes que requiere el Municipio, esto en base a los convenios de colaboración que existen entre los Municipios, de brindar apoyo cuando sea requerido por otro, previa solicitud por el requirente.

De esta forma, en el Distrito Federal sucede que, como ninguna de las 16 delegaciones políticas (equivalentes a Municipios) tiene policía preventiva propia, es el Gobierno del Distrito Federal el responsable directo de los agentes policiales preventivos que trabajan en cada Delegación, y que estos tienen como fin primordial mantener el orden, la seguridad, la custodia del ciudadano, respetar y hacer respetar la ley.

⁸⁹ "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, Ídem. p. 8-9.

⁹⁰ Supone la transformación y el fortalecimiento de las instituciones, con ello se buscan las aspiraciones nacionales y la armonía de la pluralidad con la gobernabilidad democrática.

En lo que concierne a la Policía Preventiva Federal (PPF), ocurre algo semejante, pues aunque su área de trabajo es el conjunto de la Federación, para la región central del país comisiona a varios grupos policiales para que realicen la vigilancia de algunas zonas de carácter federal (aeropuertos, carreteras, terminales de autobuses, etc., con carácter permanente), o algunas colonias “peligrosas” de diversas entidades de la región central de México, siempre a petición de los gobiernos estatales y/o municipales, de manera temporal.

Por ello, las instituciones policiales son órganos administrativos, jurídica y técnicamente especializados, constituidos por facultades que se deben realizar a través de la ejecución de determinadas acciones de los servidores públicos de los órganos policiales regidos por ese conjunto de leyes, constituye el principio de legalidad; principio que forma parte esencial del elenco constituyente del Estado de Derecho.

1.3.2 Problemas de operación y aplicatividad

En el desarrollo de este tema, se han vertido importantes reflexiones respecto a los problemas de inseguridad. La crítica, por tanto, no es nueva. En las sociedades contemporáneas, la policía ejerce una misión particularmente difícil: representa un símbolo de la autoridad y sus principales funciones.⁹¹ En ello se sitúa precisamente uno de los ejes de nuestra reflexión.

Si la seguridad pública, básicamente está en manos de las corporaciones policiales, y el buen o mal funcionamiento de ellas,

⁹¹ Mantener el orden público, proteger ciertos valores comúnmente aceptados, aplicar las leyes y los reglamentos, investigar los delitos cometidos, perseguidos y detener a sus autores.

depende de quienes las integran; es hacia este sector donde debemos dirigirnos para lograr el cambio. Pero el cambio, no debe ser sólo de hombres, sino de ideologías, es decir, buscar establecer una nueva filosofía que señale las bases sobre las cuales debe darse la política en esta materia.⁹²

La seguridad pública, refiere García Ocampo, tiene cuatro aspectos o momentos que corresponden a las diversas etapas en que se desarrolla el drama penal:

Etapas de desarrollo penal
1.- La prevención del delito: normalmente a cargo de las policías municipales o preventivas.
2.- La investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes: esta actitud, constitucionalmente reservada al Ministerio Público y a la Policía Judicial.
3.- El conocimiento del delito y de los delincuentes por parte de la autoridad jurisdiccional en materia penal.
4.- La aplicación de las sanciones y readaptación social del delincuente: que corre a cargo de las dependencias del Poder Ejecutivo. ⁹³

Se comprende perfectamente el problema de las instituciones de procuración de justicia –y policiales, en general-, y la inquietud por depurar sus filas. Este caso es un ejemplo preciso de lo que algunas personas han sostenido desde siempre: apliquemos las leyes, reformemos las costumbres, esto nos ahorrará modificaciones constitucionales.⁹⁴

Nada de esto hubiera sido necesario si desde el pasado se hubiera intervenido en la buena integración de las instituciones el tiempo, la energía y los recursos que se han destinado a expedir nuevas leyes y realizar reformas constitucionales.

⁹²RUIZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel. La Inseguridad Pública y la Reacción del Estado. CRIMINOGENESIS, Número 1, Op. Cit. p 88.

⁹³Ídem. p. 90.

⁹⁴Ídem.

La sociedad reclama acciones enérgicas para garantizar seguridad y abatir la impunidad. Por ello, se estima necesario crear mecanismos de colaboración efectivos que permiten unir esfuerzos a las autoridades federales y estatales para combatir frontalmente la delincuencia, afirmó Fayad Meneses.⁹⁵

La Policía Federal que integre a las corporaciones federales implicará, en la práctica, sumar las facultades jurídicas, logísticas, mayor capacidad de operación y coordinación para combatir los delitos. Esta policía también dependerá de forma funcional del Ministerio Público, como su auxiliar, "se buscará que tenga una mayor capacidad técnica de investigación, más elementos técnicos, científicos y que empiece a evolucionar un esquema más institucional, una policía que tenga una visión verdaderamente a largo plazo".

Esto se podría llevar a cabo cuando los ejecutivos que atiendan a estos grupos, realmente reviertan un esquema programático de atención en forma particularizada, que venga de una u otra forma a disminuir los altos índices de delincuencia y que exista de esta manera coherencia entre la acción de prevención.

1.3.3 La función de Policía: frente a la crisis del modelo

En México ha habido un proceso constante y acumulativo en las causas generadoras de la violencia, encontrando *las históricas* las cuales son: frustraciones ancestrales, composición étnica de la población⁹⁶, predisposición⁹⁷ congénita⁹⁸, condiciones geográficas⁹⁹,

⁹⁵ *Ibíd*em, pág. 91.

⁹⁶ Ciudad, villa, aldea, caserío. localidad, lugar, puebla. Investigaciones geográficas, Agosto 2004, número 054, Universidad Nacional Autónoma de México.

⁹⁷ Disponer previamente, preparar una cosa o el ánimo para un fin, inclinación a una cosa. VILLA-REAL MOLINA, Ricardo. Diccionario de Términos Jurídicos. Granada 1999.

⁹⁸ Hereditario, de nacimiento. Ídem.

alteraciones climatológicas¹⁰⁰; por la parte *económica*: destaca el desarrollo económico desigual, desempleo o subempleo, falta de expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario, nuevos patrones de consumo; *las sociales*: deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio, disgregación familiar; *de orden político-administrativas*: corrupción, incompetencia policial, abandono presupuestal y administrativo, falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencia de centros de readaptación social, benevolencia de las penas, deficiente legislación, procedimientos en materia penal tortuosos e incomprensibles; y por último las *de naturaleza cultural*: bajo nivel educativo, cultura de impunidad, crisis de valores y promoción de la violencia a través de los medios.¹⁰¹

Como se observa existe un sin número de factores que intervienen en el proceso de inseguridad, durante mucho tiempo este trabajo se ha dejado únicamente a las instituciones policiales sin ver a fondo que todos los ciudadanos debemos apoyar a las instituciones para contar con un modelo de seguridad pública confiable, de modo que se trata de un problema que incumbe a todo el colectivo y es más de cultura de legalidad y de prevención integral que de represión y violencia estructural endurecida.

La inseguridad pública es un fenómeno endémico o tal vez pandémico que lo erosiona todo, porque atenta contra lo más íntimo de cualquier individuo, su integridad física y patrimonial. La escalada delictiva en el país parece no tener freno y la

⁹⁹ Identificación de la influencia en la productividad de la tierra, la presencia de enfermedades endémicas, los desastres naturales y la concentración de población en áreas urbanas. Investigaciones geográficas. Op. Cit.

¹⁰⁰ El registro instrumental de dichas variaciones climáticas nos permite tener datos sobre cambios en temperatura y precipitación durante periodos variables como el calentamiento global, el efecto invernadero y la contaminación en sus diversas manifestaciones. Ídem.

¹⁰¹ PEÑALOZA, Pedro José. Seguridad Pública: La crisis de un paradigma. CRIMINOGENESIS, Número 1, septiembre 2007, Op. Cit. Pp. 318-319.

capacidad de respuesta institucional se ve cada vez más disminuida ante la magnitud del reto por enfrentar.¹⁰²

En la actualidad la mayoría de la población mexicana reclama una efectiva seguridad pública y honesta aplicación de las leyes, pero aún más, se encuentra angustiada por la grave situación prevaleciente de inseguridad pública en las calles, comercios, hogares, oficinas de gobierno, bancos, etc. Los habitantes se ven amenazados e indefensos ante la delincuencia común y organizada, por la incapacidad del Estado para brindar seguridad y paz pública. El problema de la inseguridad pública, se torna más delicado con los acontecimientos de corrupción de funcionarios públicos de las áreas encargadas precisamente de la seguridad pública, procuración y administración de justicia, incluso militares de alto rango con narcotraficantes organizados, involucrando tales hechos a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Ese camino no puede conducir a un desenlace armonioso a sociedad ninguna por el contrario se requieren instituciones sólidas confiables y con un alto grado de confiabilidad social para el progreso de una nación. Nuestro problema, como hemos dicho, es que en México las instituciones suelen confundirse con las personas, que la conforman y las incursiones políticas suelen romper la continuidad de programas provechosos en las mismas, sin duda es un ámbito, en el cual nuestro querido país aún tiene mucho camino por recorrer. Dicho en otras palabras las instituciones y las normas que las rigen son correctas, el problema emana de los criterios de aplicación e intereses corruptos¹⁰³ que lamentablemente privan en todo el Sistema de

¹⁰² ZEPADA LECUONA, Guillermo. Crimen sin Castigo. Op. Cit.

¹⁰³ De funcionarios públicos corruptela, descomposición, vicio, abuso, podredumbre, unto (de manos), contagio, corruptibilidad, cohecho. VILLA-REAL MOLINA, Ricardo. Op. Cit.

Justicia Penal solo excepciones que logran liberarse de los tentáculos e intereses del Poder.

Ante la presión de la sociedad civil y opinión pública generalizada, el Estado opta equivocadamente por incrementar las penas en los delitos considerados como graves, y los que no lo eran convertirlos como tales, para tratar de reducir los índices delictivos, la política criminal es errática dado que los delitos van en aumento diariamente, y los supuestos readaptados que egresan del actual sistema penitenciario de nuestro país, en su mayoría vuelven a delinquir.¹⁰⁴ Recordemos que para ciertos grupos el delito no es ocasional sino un medio para vivir.

La formación para un buen ejercicio de la función policial debe enfocarse hacia la prevención, la resolución alternativa de conflicto, la identificación con valores ciudadanos, la policía de proximidad y las funciones comunitarias. La función policial debe ser un servicio público, de carácter netamente social, preventivo, integrado, multidisciplinario y comunitario.

Según las estadísticas sobre los índices de criminalidad, de cada 100 delitos que se denuncian, sólo en tres de ellos el probable responsable es llevado al juez penal. Este dato le permite asegurar a Miguel Concha, que "el desastre de nuestra seguridad pública y de nuestra procuración de justicia tiene dos causas fundamentales: la crisis económica que empodrece cada vez más a mayor número de personas y la incapacidad, negligencia, abuso y corrupción de los aparatos de seguridad pública y de procuración de justicia". Son estos dos factores los que se deben de estudiar y analizar para encontrar soluciones al problema de la inseguridad pública: los endógenos y los

¹⁰⁴ PEÑALOZA, Pedro José. Seguridad Pública: La crisis de un paradigma. Op. Cit.

exógenos. Las causas que menciona Concha, como es evidente, se ubican dentro de los factores exógenos del delito; en cambio, los endógenos se refieren a los problemas internos del delincuente, situación que bien tratada por los especialistas hacen cambiar conductas delictivas por otras benéficas o al menos poco perjudiciales para la sociedad.¹⁰⁵

En los últimos años a crecido el índice de criminalidad y por si fuera poco la ciudadanía cuando es victima de algún delito, no se atreve a denunciar ante las autoridades, esto se debe a que la ciudadanía no esta satisfecha con el servicio proporcionado por las instituciones policiales.

Durante la Colonia, en México post-independiente y pos revolucionario. Esta crisis se ha vuelto sistemática, como sistemáticos los empeños en focalizar el asunto, justificarlo y administrarlo políticamente, siempre con adversos resultados. En los últimos años, el término seguridad pública ha escalado posiciones importantes en la agenda gubernamental mexicana y en el de la opinión pública, sin que ello signifique necesariamente que al convertirse en un tema de primer nivel, haya sido atendido de manera adecuada.¹⁰⁶

Al Estado mexicano se le ha dificultado dar una respuesta racional a la genuina demanda social de la seguridad, toda vez que se ha buscado dar una respuesta de gobierno y no de Estado.¹⁰⁷

Son varias las razones que han contribuido al fracaso de los planes de seguridad, la falta de recursos que impide ejercer un

¹⁰⁵ RUIZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel. La Inseguridad Pública y la Reacción del Estado. Op. Cit. Pp. 87-88.

¹⁰⁶ REGINO, Gabriel. Seguridad Pública en México, una aproximación al holocausto. Ídem. pp. 293-294.

¹⁰⁷ Ídem.

mayor presupuesto en el área de seguridad; el hecho que los asignados no han sido destinados a la remuneración y capacitación de los elementos policiales así como el abandono en el que se encuentran miles de policías municipales y estatales.¹⁰⁸ Eso sin considerar que es ya tiempo de pensar en serio la profesionalización de los policías de las diferentes órdenes de gobierno, no con "cursos" en los institutos de capacitación, sino en el diseño de una carrera policial de nivel profesional con reconocimiento y validez oficial de tipo profesional.

México atraviesa por una severa crisis en la seguridad pública que afecta los niveles de convivencia social.

El origen de esta visión, proviene de una antiquísima historia de la formación del Estado, es decir, hemos avanzado en algunos renglones de las formas de dominación, pero el núcleo duro del Estado, aquel que basa su dominio en el uso de la fuerza para conservar el poder, se mantiene intacto.¹⁰⁹

La preponderancia, dominación y monopolio de la justicia penal, entendida esta como la aplicación del castigo como única divisa para gobernar ha eclipsado cualquier intento para corregir el rumbo de la seguridad pública en nuestro país. Se ha abusado del Derecho Penal como instrumento al servicio de los más fortalecidos contra los más débiles y vulnerables.

Se ha creído que la función del Estado es exclusivamente punitiva y persecutoria, presumiendo con especial énfasis que él debe poner "orden a como de lugar". Esta reacción unívoca y dogmática tiene raíces profundas, se puede localizar en la vena

¹⁰⁸ *Ibidem*. p 294.

¹⁰⁹ PEÑALOZA, Pedro José. Seguridad Pública: La crisis de un paradigma. Op. Cit. p 311.

autoritaria y totalitaria, de los primeros ladrillos de la construcción del Estado.¹¹⁰

Lo primero que debemos de reconocer es precisamente que ante la crisis que se vive en el sistema de seguridad pública, es necesario conocer con plena certeza dónde estamos, cuál es nuestra realidad, que es lo que está provocando el desorden y sobre todo reconocer si hemos o no podido combatir todo ese tipo de problemas caóticos, dónde en una semana pueden morir 108 personas por ajustes de cuentas y se dice con cinismo que es normal en una "guerra" o bien 35 bajas de policías incluidos mandos superiores, en una semana a quienes se les hacen honores pero no se les reintegra la vida ni el daño a sus familiares; es insostenible que la inseguridad pública éste triunfando por ende resulta impensable la proximidad a una seguridad ciudadana de calidad y garantista.

¹¹⁰ Ídem. p 312.

CAPÍTULO II

PAÍSES CON MODELOS DE POLICÍA UNIFICADA

Este trabajo que a continuación se presenta no está exento de riesgos. Los estudiosos del derecho comparado lo han puesto de relieve, pero hacer comparaciones es absolutamente necesario. De hecho son siempre la base de las propuestas normativas de cambio. Edgardo Buscaglia ha propuesto una distinción que él denomina "Derecho en los libros" versus "derecho en acción", es decir, contrastar lo que dice la ley escrita (el enunciado prescriptivo que instituye una conducta como debida o la norma constitutiva de una institución o de un procedimiento) con el derecho en acción o derecho que realmente es vivido y aplicado e interpretado por los tribunales. En otras palabras, entre lo escrito y lo practicado tiende a minar al estado de derecho. La hipótesis central en este sentido establece que entre el derecho en los libros y el derecho en acción tiende a incrementarse cuanto más alto sean los costos de hacer cumplir una norma formal establecida. Los costos sociales directos e indirectos de hacer cumplir la norma escrita tienden a ser altos cuando esta norma es impuesta por las autoridades del Estado sin el previo requisito de legitimidad consensual percibido como tal desde adentro de los sistemas de administración de justicia y desde afuera de los sistemas, por la sociedad misma.¹¹¹

Comparar es determinar criterios. Implica siempre una elección y es al final siempre un instrumento analítico. La metodología de comparación de instituciones y sistemas pasa por

¹¹¹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLIA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. El Sistema de Justicia Penal y su Reforma, Teoría y Práctica. Ed. Fontamara, S.A. 2005.

los estudios de comparación que clasifica a los sistemas jurídicos de conformidad con los grandes elementos culturales.

Pero analizar el derecho comparado no es un asunto fácil, se tiene que ver qué instituciones o parte de las instituciones se esta comparando y por qué razones. Frecuentemente no se puede entender y mucho menos estudiar en los libros, el por qué una institución marcha de una u otra manera, y se tienen que hacer generalizaciones apresuradas. Así, por ejemplo, es fácil comparar un abogado americano con un abogado francés (su nombre, su remuneración, su rol, etc.), pero para comprender el puesto que los abogados americanos ocupan dentro de la cultura americana, es preciso comparar con aquellos que, dentro de la cultura francesa, desarrollan un rol análogo, es decir, los altos funcionarios.

2.1 El Modelo Alemán

El modelo en Alemania se conforma con un Estado Federal en el que la competencia policial más importante, como su Constitución lo establece radica en los propios Estados Federados. Es decir, a la Federación pertenecen solamente las competencias de los delitos federales, la protección de fronteras, la policía ferroviaria y la seguridad del Parlamento Federal.¹¹²

En este modelo se observar, que se encuentra dividida la función de los Estados como de la Federación y, que únicamente tienen facultades dentro de su ámbito jurisdiccional.

¹¹² GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y propuestas. UNAM, México 1994 p. 118.

Cuenta con un solo Código penal y de procedimientos penales. En la materia federal existe una Fiscalía General del Estado para perseguir delitos que atentan contra la federación. El Fiscal General es designado por el Ministro de Justicia Federal. En cada Estado Federado existe un Fiscal General, designado por el Ministro de Justicia de la entidad. Como se ve, no existe confusión entre el órgano político (Ministro de Justicia) y el órgano técnico para la investigación criminal (Fiscal General). En general, tanto en nivel federal como a nivel local, se presenta en el Ministerio Público una organización jerárquica. En alguno de los Estados alemanes existe, además una organización de autogobierno de los Ministerios Públicos.¹¹³

En el caso de policía, los Estados tienen facultad de legislar sobre la materia y la prevención del delito, que se entiende como el marco de la seguridad pública. En este sentido, cada Estado tiene una ley sobre policía y seguridad pública;¹¹⁴ que determina la organización y las funciones de la policía estatal. Por otro lado, la materia de persecución penal está normada por la Ley Federal del Proceso Penal para todos los Estados y la Federación.¹¹⁵

Paradójicamente, en este momento es difícil separar las funciones de la policía en casos de protección de la seguridad pública y de persecución penal, porque tanto las leyes estatales como las federales establecen la autoridad de la policía para detención, cateos, intervención de comunicaciones privadas, etcétera. Por eso, la policía tiende a aplicar las normas de las leyes estatales aunque a veces se trata de la pura investigación penal.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ Por ejemplo, Bavaria tiene la ley sobre la Organización de la Policía Estatal (PoG), en la Baja Sajonia la misma ley se llama Prevención del Peligro (NGefAG).

¹¹⁵ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 240.

Se cuenta con un programa de seguridad que ha sido aprobado por la Conferencia de Ministros del Interior, que prevé una uniformidad básica para todas las policías locales. Han sido creados dos tipos de organizaciones, dependiendo del tamaño, que se denominan el Departamento de Policía y las Oficinas de Administración Distrital de Policía. Los primeros son el nivel más bajo de integración; la organización esta dividida en un inspectorado de la rama uniformada y un inspectorado de la rama de detectives. Ambos, sin embargo, a su vez, tienen un solo jefe en común. La rama uniformada se subdivide en estaciones de policía y puestos de policía; la rama de los detectives se subdivide en equipos de detectives y estaciones de detectives.¹¹⁶

En cuanto a las Oficinas de Administración Distrital de Policía, se encuentran los niveles más altos de integración y son responsables de los diversos Departamentos de Policía. Tienen tareas especiales como la supresión de delitos contra la economía y tienen a su cargo las unidades operacionales de los laboratorios de criminalística y de las estaciones de policía de camino.¹¹⁷

Hay que señalar que en los Estados tienen la autoridad de policía, es decir, la protección de la seguridad pública, prevención del delito y la investigación penal son ejercidas por las autoridades estatales. Solamente la minoría de los casos es procesada por la Policía Federal, la Dirección Federal de la Policía Criminal. Entre otras funciones para la Dirección Federal de la Policía Criminal están las de cooperación internacional y mantenimiento de los bancos nacionales.¹¹⁸

¹¹⁶ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 119

¹¹⁷ Ídem.

¹¹⁸ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 240.

Las funciones principales de esta policía son el control del crimen y la regulación del tráfico vehicular. También el mantenimiento de la seguridad interna en caso de eventos mayores, la protección frente a desastres y la defensa a la democracia en contra de un peligro inminente contra el estado. La rama uniformada es responsable de la investigación de las infracciones y delitos de pequeña y mediana escala. La rama de los detectives es responsable, en cambio, de la investigación de los delitos graves.¹¹⁹ La policía en cada Estado federado depende de su respectivo Ministro del Interior, quien es el jefe máximo del cuerpo policial.

En cuanto a las policías federales, la Oficina Federal de Investigaciones Criminales (BKA), depende del Ministro de Interiores Federales. La función central de esta oficina es la investigación de delitos federales, aunque también auxilia a las policías locales como central electrónica de datos. La BKA tiene su cargo las relaciones con las policías de los otros países, cuenta con un Instituto Criminalístico en el que se forman sus integrantes.¹²⁰

Existe además la Policía de Protección de fronteras, que depende también del Ministerio del Interior. Según la legislación alemana para ser un policía es necesario terminar una formación especial. El Ministerio del Interior tiene autoridad para nombrar a todos los oficiales de policía. Aunque hay que señalar que hay oficiales de la policía federal y de policía estatal.¹²¹ Por eso el nombramiento y la remoción de las policías estatales los realiza el Ministerio del Interior del estado específico.

¹¹⁹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 119

¹²⁰ Ídem. p 121.

¹²¹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 240.

El sistema de formación comprende escuelas que operan a nivel local, en cada Estado, y para cada uno de los cuerpos federales. La formación básica se hace en dos o tres años, después deben pasar por un examen de estado para poder servir como sargento. Los oficiales deben atender una escuela profesional técnica en cursos de tres años para llegar a ser comisario de policía o comisario criminal.¹²² Sin embargo, Alemania tiene una única escuela de mandos que funciona con la participación de todos los Estados alemanes. Sus cursos duran dos años.

Se establece que en cada Estado existe un solo Cuerpo de Policía con múltiples especialidades en el interior de ellas para atender tanto el aspecto preventivo como de investigación criminal.

Las especialidades policiales son las siguientes:

Policía territorial de seguridad: que se encarga de la seguridad en todo el territorio estatal, así como de la vigilancia de la circulación urbana e interurbana.

Policía móvil: que interviene en las alteraciones relacionadas con el orden público, protección de instalaciones.

Policía de investigación criminal: con la función propia de la Policía Judicial Especializada.

Policía de aguas o fluvial: en algunos Estados se ha creado para la vigilancia y control del tráfico ribereño y la protección del medio ambiente.¹²³

La actuación de policía en general se basa en los principios de legalidad y de proporcionalidad. Por otra parte estos se complementan con disposiciones locales.

¹²² GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 121.

¹²³ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Policía y Estado Democrático de Derecho. Ed. Porrúa México 2004 p 151.

Se establece que en la ley de Sajonia los oficiales de policía tienen autoridad de hacer preguntas de personas, verificar su identidad, cuando sea necesario para ejecución de las funciones policiales. En la actuación de policía en general no existen criterios ni de motivación ni de fundamentación, aunque se requiere antes de actuar un control argumentativo profesional interno. En relación con los controles externos de decisión, los ejercen los superiores, salvo las medidas de seguridad o cateo que están controlados por el Poder Judicial.¹²⁴ Aunque en casos de urgencia, es decir, en casos de prevención del peligro real, la policía puede actuar sin autorización judicial.¹²⁵

Las circunstancias regionales que condicionan las exigencias político-criminales son de orden general y particulares de los sistemas penales. Las leyes estatales de Alemania permiten tomar medidas de seguridad con duración hasta de 14 días.¹²⁶

A manera de ejemplo valga citar que, el artículo 18 de la Ley sobre Prevención de Baja Sajonia, señala en los criterios de actuación de los policías, los de prevención de peligro o protección de personas, prevención de comisión del delito o cuando una persona ha sido declarada fugitiva por tener una orden de aprehensión.¹²⁷ Independientemente de las razones de la medida de seguridad la ley establece un control judicial, es decir, que después de que esta medida fue aplicada, la policía tiene que

¹²⁴ Artículo 13 de la Constitución alemana los cateos de lugares pueden ser ejercidos por la autorización judicial y solamente sin aquella autorización cuando existe una urgencia de actuación.

¹²⁵ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 243.

¹²⁶ El problema de la coordinación de las instancias policiales en Alemania reviste mayor complejidad en tanto que las investigaciones criminales se ajustan a las disposiciones de su Código de Procedimientos de lo Criminal, común a todos los Estados, mientras que las investigaciones preventivas en las legislaciones de cada Estado.

¹²⁷ Además, la ley de policía de Sajonia en el artículo 22 determina otras razones para utilizar medidas de seguridad tales como violación de ordenamiento público (solamente cuando otras medidas son inaplicables), verificables de identidad, cuando no puede ser verificada de otra manera.

solicitar una resolución judicial sobre admisibilidad y duración de la medida de seguridad.¹²⁸

Desde mediados del siglo pasado la ciencia penal alemana ha sido la principal nutriente de la construcción sistemática del derecho penal, en este momento operan en ella varias tendencias, de las que sobresalen y se difunden por la región: (a) la que procura una normativización en pos de la reafirmación de la vigencia de las normas; (b) la elaboración teórica que se orienta hacia objetivos político criminales preventivos y (c) la sobreviviente del llamado al realismo de hace algunas décadas.¹²⁹

La sociedad polariza la riqueza, lo que se acentuó en los últimos años del siglo pasado con fuerte regresión de los niveles de vida de las poblaciones urbanas, provocando exclusión social y aumento de la violencia criminal. Es así que los diferentes segmentos de los sistemas penales de diversos países presentan características institucionales y operativas heterogéneas.

2.2 El Modelo Francés

Con respecto al modelo Francés, las estructuras policiales constituyen el prototipo del modelo centralizado, particularmente por cuanto hace a la Policía Nacional que su responsable es el Ministro del Interior y también existen la Gendarmería Nacional es el Ministro de Defensa y la Policía Municipal en algunos Municipios.¹³⁰ La Policía Nacional se ocupa de todas las labores de policía en las ciudades.

¹²⁸ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 244.

¹²⁹ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ciencia penal alemana y las exigencias políticos-criminales de América Latina. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal. CRIMINIGENESIS, Publicación Cuatrimestral, Número 2, febrero de 2008 p 19.

¹³⁰ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 155.

Así se tiene que la Dirección General de Policía Nacional cuenta con las siguientes direcciones de funcionamiento: la Dirección de Administración Central, que se integra por el personal y de formación de policía, así como la Dirección de Logística de Policía; las direcciones y servicios activos de policía, que comprende el Inspectorado General de la Policía Nacional, la Dirección Central de Policía Judicial, la Dirección Central de Policía Urbana, de Informaciones Generales (Inteligencia Interna), de Vigilancia del Territorio (contraespionaje), el Servicio Central de Compañías Republicanas de Seguridad, el Servicio Central de la Policía del Aire y de las Fronteras, el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía y el Servicio de Viajes Oficiales y de Seguridad de Altas Personalidades.¹³¹

La seguridad y la policía en este modelo se compone por una estructura definida en las actividades y funciones de cada corporación, así como de los miembros de dichas corporaciones, los investigadores de delitos, los especializados con competencia nacional e internacional, tienen bien definidas sus atribuciones y tareas de coordinación, promoción y orientación de las acciones en contra de la delincuencia.

La Policía Judicial, que forma parte de la Policía Nacional, responde a la autoridad de los Jueces de Instrucción y Procuradores de la República (Ministerios Públicos). Ambos forman parte del Poder Judicial y tienen autonomía técnica e independencia respecto del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la República en cada región, es nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura. La Policía del Aire y las

¹³¹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 132.

Fronteras se encargan de la seguridad de aeropuertos y de migración.¹³²

El sistema de formación de la policía francesa es uno de los más avanzados del mundo, ya que comprende escuelas para cada uno de los tres niveles, en los que se conforma la jerarquía de la policía. El sistema comprende seis escuelas nacionales de formación inicial para llegar a ser Guardián de la Paz, en curso de nueve meses: cinco teóricos y cuatro prácticos. La Escuela de Inspectores, los cursos de formación duran 16 meses. La Escuela de Oficiales de la Paz, sus cursos duran 18 meses. La Escuela Nacional Superior de Policía, en ella se estudia cursos de dos años, teniendo como requisito ser inspector u oficial de la paz, o tener la licenciatura.¹³³

Es importante hacer notar que el Jefe de la Policía no es, por costumbre, nunca un funcionario de la policía. Sino que generalmente es nominado de entre los funcionarios de carrera del Ministerio de Interior; esto garantiza el que las instituciones democráticas no sean nunca puestas en peligro.

Por lo que hace a la policía en este país existen dos corporaciones nacionales: La Policía Nacional Francesa y la Gendarmería. La primera es controlada por el Ministerio del Interior y la segunda por el de Defensa Nacional. Existe también trabajo de investigación realizado por el grupo de aduanas, que es controlado por el Ministerio de Finanzas y también investiga la oficina de impuestos respecto a los delitos tributarios. La carrera en todas las instituciones policiales francesas esta regida por un servicio civil totalmente estructurado en el que casi no hay

¹³² Ídem. p 132-133.

¹³³ Ídem.

problema de corrupción.¹³⁴ El servicio de formación inicial continua y de formación de formadores está previsto hasta los más mínimos detalles y es, sin duda, uno de los mejores del mundo.

La Policía Nacional puede estar sindicalizada, pero la Gendarmería no. Los sindicatos profesionales participan en todo el proceso de la carrera profesional, incluyendo permutas, ascensos y sanciones.¹³⁵ Lo que en nuestro país no ocurre.

La Gendarmería Nacional, se encuentra sectorizada dentro del Ministerio de Defensa y tiene competencia sobre todas las materias de policía. El Director de la Gendarmería es generalmente, un magistrado de carrera.¹³⁶ Como en el caso de la Dirección General de la Policía Nacional, se trata de una costumbre para proteger el régimen democrático de derecho. En cada uno de los departamentos existe una división de este cuerpo y en cada municipio existe una compañía.

Una de las características más acusadas de esta Dirección es su gran autonomía, que da la sensación de la existencia de varios cuerpos de policía. La formación de la Gendarmería francesa dura 18 meses; de ellos, doce están dedicados a la formación teórica y seis meses más son de prueba. La formación para suboficial es de dos años más, y de uno más para oficial.¹³⁷

La función primordial del policía francés es garantizar la seguridad interior del estado. Este elemento básico de análisis llega al punto en que el policía de base es llamado Guardián de la Paz; los policías franceses tienen introyectadas las normas

¹³⁴ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 220.

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 134.

¹³⁷ Ídem.

básicas y el código deontológico de manera fundamental, a partir de los largos años de estudio en las escuelas de formación inicial y los procesos de formación continua.¹³⁸ Es importante subrayar que el nivel mínimo escolar para ingresar a la policía nacional es del bachillerato. Esto impide que existan grandes desviaciones policiales.

La actuación de la policía esta controlada por un doble elemento básico del Ministerio del Interior, a través de los controles jerárquicos que llegan hasta el Director General de la Policía Nacional Francesa, y el control administrativo que se ejerce por el delegado del gobierno en cada una de las provincias.¹³⁹ Por ejemplo, en materia de uso de la fuerza contra una manifestación es siempre el Delegado el que toma la última responsabilidad.

Por otro lado, el control del comportamiento de los agentes de la autoridad es tan importante que está regulado en el artículo 15-2 del Código de Procedimientos Penales que a la letra dice: "Las investigaciones administrativas relativas al comportamiento de un oficial o de un agente de policía judicial en el ejercicio de una misión de policía judicial corresponderán a la inspección general de los servicios judiciales y al servicio de investigación competente. Aquellas podrán ser ordenadas por el Ministro de Justicia en dicho caso serán dirigidas por un magistrado".¹⁴⁰ Como se puede observar la conducta de los agentes se encuentra bajo normas establecidas con la finalidad de que su desempeño siempre sea el correcto.

¹³⁸ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 223.

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Ídem, p 222.

Nos encontramos en el ordenamiento francés que para poder ejercer como policía judicial, el Código de Procedimientos Penales determina categorías; según el artículo 15, "la policía judicial comprende:

Artículo 16 del Código de Procedimientos Penales establece: Tiene la condición de oficial de policía judicial	Comentarios
I. Los alcaldes y sus adjuntos;	Los oficiales de policía judicial
II. Los oficiales y los suboficiales de la gendarmería, los gendarmes que cuenten al menos con tres años de servicio en la gendarmería, nombrados nominativamente por decreto de los Ministros de Justicia y de Defensa, tras el parecer conforme de una comisión;	Los agentes de policía judicial y los agentes de policía judicial adjuntos
III. Los inspectores generales, los subdirectores de policía en activo, los interventores generales, los comisarios de policía, los funcionarios titulares del cuerpo de mando y oficialidad de la policía nacional, nombrados normativamente por decreto de los Ministros de Justicia y de Interior, tras el parecer conforme de una comisión;	Los funcionarios y agentes a los que se atribuyan por la ley ciertas funciones de policía judicial
IV. Los funcionarios del cuerpo de dirección y de aplicación de la policía nacional que cuenten al menos con tres años de servicio en este cuerpo, nombrados nominalmente por decreto de los Ministros de Justicia y del Interior, tras parecer conforme de la comisión mencionada en la fracción III. La composición de las comisiones previstas en las fracciones II a IV se determinará por un decreto recogido en el informe del Ministro de Justicia y de los Ministros interesados.	Tendrán igualmente la condición de oficial de policía judicial las personas que ejerzan funciones de director o subdirector de la policía judicial dependiente del Ministerio del Interior y del director o subdirector de la gendarmería en el Ministerio de las Fuerzas Armadas. La condición de Oficial de Policía Judicial puede ser retirada o suspendida.

También, se encuentra regulado el comportamiento de los oficiales de policía judicial su competencia igual se establece dentro de los límites territoriales donde ejerzan sus funciones habituales. Los oficiales de policía judicial, puestos temporalmente a disposición de un servicio distinto al que están

adscritos, tienen la misma competencia territorial que la de los oficiales de policía judicial.

Además hay que señalar que: “Los oficiales de policía judicial podrán, mediante comisión rogatoria expresa por el requerimiento del fiscal, tomadas en el curso de una investigación preliminar o de un sumario por delito flagrante, proceder con las actuaciones ordenadas por estos magistrados en toda la extensión del territorio nacional. Deberán ser asistidos por un oficial de policía judicial territorialmente competente si el magistrado del que emana la comisión rogatoria o el requerimiento así lo decide”.

Existe también la calidad de agentes de policía judicial que está regulada en el artículo 20, dicha misión es “secundar, en el ejercicio de sus funciones, a los oficiales de policía judicial y comprobar los crímenes, delitos o faltas y formas atestado (acta); recibir mediante actas las declaraciones que les hagan todas las personas susceptible de proporcionarles indicios, pruebas y datos sobre los autores y cómplices de las mencionadas infracciones”. Los agentes de la policía judicial no tienen capacidad para decidir la adopción de medidas de custodia preventiva.¹⁴¹

En cuanto hace a la dirección y supervisión de la acción de la policía judicial por parte de la autoridad judicial incluyendo oficiales, agentes y adjuntos, se da en los términos del artículo 12 del Código de Procedimientos Penales (CPP).¹⁴² Que establece: “La policía judicial actuará, bajo la dirección del Fiscal, por medio de los oficiales, funcionarios y agentes...” Los miembros del cuerpo policial deberán regirse de acuerdo a las instrucciones de sus

¹⁴¹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 222.

¹⁴² Ídem.

superiores jerárquicos de conformidad con su ordenamiento legal al cual se esta citando.

Respecto a la misión de policía judicial el artículo 14 del mismo Código señala expresamente que “la policía judicial se encarga, de constatar las infracciones de la ley penal; de reunir las pruebas y de investigar a los autores, en tanto no se halle abierta una instrucción.

Una vez incoada la instrucción, ejecutará las órdenes de la autoridad judicial y atenderá a sus requerimientos”; mientras el artículo 15.3 agrega que “La policía judicial tendrá como misión la de recibir las denuncias presentadas por las víctimas de infracciones de la ley penal y de transmitir las, llegado el caso; al servicio o a la unidad de policía judicial territorialmente competente”.¹⁴³

Debe hacerse notar que en Francia, para ser policía judicial la ley determina diversas calidades, esto es, en función de los conocimientos que cada policía tenga y de su formación. Debe observarse además, que el Ministerio Público si está regido por un procedimiento jerárquico y un control administrativo, que llega en materia de normatividad, el Ministro de Justicia. Ninguna de las otras autoridades judiciales está sometida a control jerárquico sino que sus decisiones deben ser imparciales y autónomas. Se trata de autoridades independientes.

Como se muestra, todos los policías pueden actuar en el caso de flagrancia, pero no todos los policías pueden realizar una investigación. Existen tres calidades de policía judicial y estas tres calidades se obtienen a través de pasar exámenes y cursos, que

¹⁴³ Ídem.

están diseñados con todos los elementos e instrumentos necesarios con la finalidad de mejorar su desempeño como miembros de policía judicial de su país.

El apoyo de la policía judicial se da como auxiliar del juez: Si el juez de instrucción¹⁴⁴ se viera en la imposibilidad en realizar él mismo todos los actos de instrucción, podrá encargar en comisión rogatoria a los oficiales de policía judicial con el fin de que lleven a cabo todas las actuaciones de información necesarias según las condiciones y con las reservas previstas en los artículo 151 y 152 del Código de referencia.¹⁴⁵ El control sobre la actuación de la policía judicial incluye verificar los elementos de información así recogidos.

El juez puede otorgar a la policía facultades para actuar en un caso específico. Estas facultades deben ser ejercidas por el policía de conformidad con las instrucciones recibidas.

La misión más importante de esta corporación es el preservar el orden público, hacer respetar las leyes y la protección de las personas y bienes.

Por otro lado, la Policía Preventiva está encargada de mantener la seguridad y el orden, del tráfico y de la prevención de la criminalidad.

Particularmente es importante señalar, que este modelo cuenta con un Plan Nacional de Modernización de la Policía, que dichos objetivos maestros se encuentra en las siguientes metas:

¹⁴⁴ Juge d'instruction.

¹⁴⁵ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 229.

Objetivos del Plan Nacional de Modernización de la Policía:	Comentarios
a) Volver la policía más operativa de cara a la pequeña y mediana delincuencia;	Capacidad de reacción
b) Aumentar la eficacia de las investigaciones, particularmente utilizando el sistema de información criminalística, los elementos de policía técnica y científica y el potencial de acción de la policía Judicial;	Policía científica y metodología
c) Aumentar la protección del territorio y sus instituciones, y	Blindaje nacional
d) Aumentar las condiciones del empleo. ¹⁴⁶	Plan de carrera y vida

Por último, valga decir que el derecho penal francés y su sistema de justicia se sustentan en el modelo de servicio desarrollado por la administración civil francesa desde tiempos napoleónicos.

2.3 El Modelo Español

En este modelo encontramos que el Reino de España es una Monarquía Parlamentaria Constitucional. Con relación a la seguridad, se encuentra fundamentada en el artículo 104 de la Constitución Española, que a la letra dice: las fuerzas y cuerpos de policía tienen como función proteger el libre ejercicio de los derechos, libertades y garantizar la seguridad ciudadana.¹⁴⁷

Así también, en su artículo 124 Constitucional, el Ministerio Fiscal tiene la obligación de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Ídem, p 133.

¹⁴⁷ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 153.

¹⁴⁸ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 126.

En lo que toca al Fiscal General del Estado, es designado por el Rey, esto a propuesta del Gobierno, y oyendo al Consejo General del Poder Judicial. El Ministerio Público ejerce sus funciones con base en los principios de unidad de acción e independencia jerárquica, apegado en todo caso a la legalidad e imparcialidad. Es importante subrayar que es considerado como parte del Poder Judicial ya que la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (LOFSE) en su artículo 50/81 lo define integrado pero con autonomía judicial.¹⁴⁹

Esto es positivo en virtud de que evidencia el alejamiento del Ministerio Fiscal del propio Poder Ejecutivo y, paralelamente, su participación en el Poder Judicial la única acción que puede ejercer el gobierno es una solicitud de promover las acciones pertinentes en defensa de los intereses públicos.

El Gobierno tiene la facultad de nominar al Procurador General y decidir las nominaciones de los jefes de los tribunales; pero de todas maneras esta facultad se ejerce a través de la intervención del Consejo Fiscal, que es el órgano de Gobierno del Ministerio Público y no autoriza a interferir en las funciones del Ministerio Fiscal.¹⁵⁰

La función de vigilancia de la legalidad en un estado democrático no puede estar en una estructura vertical y autoritaria, sino que en una institución constitucional renovada, debe ejercerse con el contrapeso de un órgano colegiado que pueda estar formado no sólo por representantes de la institución misma, sino de la sociedad civil.

¹⁴⁹ Ídem, p 127.

¹⁵⁰ Ibídem p 128.

Por eso el Consejo Fiscal busca esas características. El cual es presidido por el Procurador General del Estado, y en él participan también el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Inspector Fiscal, además de nueve procuradores, electos por todos los miembros de los del Ministerio Público.¹⁵¹

El control de la actuación de los órganos encargados de la aplicación de la ley penal en España se manifiesta a través de la acción fundamental de cuerpos unipersonales, que van desde los órganos de seguridad pública hasta el aparato judicial de primera instancia.

Es responsable de la Policía Nacional el Ministerio del Interior; el responsable de la Guardia Civil es el Ministerio de Defensa, sin embargo, en asuntos civiles, la Guardia Civil responde ante el Ministerio Interior.¹⁵²

Puedo decir que, el Ministerio de Defensa, y la Policía del Ministerio de Defensa, dirigido por el Jefe de la Policía es responsable ante el Ministerio de Defensa. Este cuerpo es responsable de la protección de las propiedades, terrenos, personal del Ministerio de Defensa y que sus agentes tienen plenos poderes como agentes de la Ley en lo referente a estas funciones.

Tratándose de asuntos fiscales, ambos cuerpos policiales mencionados con antelación, responden ante el Ministro de Finanzas. En todo lo relativo a los asuntos penales,¹⁵³ es decir, en función de policía judicial, las dos corporaciones responden al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal.

¹⁵¹ Ídem.

¹⁵² CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p. 153.

¹⁵³ Ídem, p 154.

En lo que toca a la Guardia Civil, es un Instituto que depende del Ministerio del Interior en cuanto al servicio, y del Ministerio de Defensa en cuanto a organización interna. Sus funciones centrales son: conservación del orden público, protección de las personas y propiedades, protección de comunicaciones y resguardo fiscal del Estado.¹⁵⁴ Lo más importante en esta corporación es mantener el orden público, el bien común de la ciudadanía y las vías de comunicación en relación a su ámbito de competencia.

Por otro lado, nos encontramos que en España, el acceso a la carrera policial se inicia mediante oposición libre, en el cual, el aspirante debe estar al menos en posesión del graduado escolar, debe superar las distintas pruebas teóricas, físicas y de salud necesariamente para el ingreso a la correspondiente academia de policía.¹⁵⁵

Tras un proceso de formación, el aspirante a agente debe superar un breve periodo de prueba, tras cuya superación satisfactoriamente, el aspirante entrará al primer nivel de la escala básica de jerarquía policial. Los ascensos obedecerán a la superación satisfactoria de los correspondientes cursos impartidos en los centros de formación, y por el procedimiento de promoción interna que prevé al correspondiente órgano policial.¹⁵⁶

¹⁵⁴ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 129.

¹⁵⁵ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 275.

¹⁵⁶ Ídem.

La formación de la Policía Nacional de España, se conforma de la siguiente manera:	Comentarios
El curso de ingreso a la policía en su nivel básico es de 12 meses: 9 teóricos y 3 de formación práctica;	Para poder formar parte de la policía española es necesario cumplir con los requisitos establecidos en sus ordenamientos legales
Para ser comisario es necesario un certificado de graduado escolar, más 10 meses de instrucción teórica y 12 de prácticas;	Como se observa se cuenta con institutos especializados en la formación de policías
Para ser inspector es necesario contar con el grado universitario, más 24 meses de instrucción teórica y 12 de práctica. ¹⁵⁷	A grados más altos se requiere mejor preparación.

A pesar de que la Constitución Española (en su artículo 149.1.29) atribuye la competencia genérica de la seguridad pública al Gobierno Central, es importante destacar la trascendencia que, al respecto tienen las denominadas comunidades autónomas¹⁵⁸ en esta materia. En tal razón, encontramos que los órganos de seguridad pública están compuestos a nivel nacional por: el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.¹⁵⁹

Los cuerpos de seguridad pública, tengan carácter estatal o autonómico, tienen como funciones, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado¹⁶⁰ (LOFSE), lo siguiente:

¹⁵⁷ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 129.

¹⁵⁸ España esta dividida político-territorialmente en las denominadas Comunidades Autónomas, las cuales tienen una naturaleza, mutatis mutando, similar a los Estados de una Federación, pero con particularidades muy específicas al modelo de Estado Compuesto Español.

¹⁵⁹ El Instituto Armado de naturaleza militar, dependiendo del Ministerio del Interior en el desempeño de funciones de seguridad pública, y dependiente del Ministerio de Defensa, en lo referente a misiones de carácter militar. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 272.

¹⁶⁰ Ídem., pp. 272-274.

Ley Orgánica de Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado	Comentarios
I. Proteger el libre ejercicio de los derechos, libertades y garantizar la seguridad ciudadana	Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
II. Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.	Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
III. Investigar los delitos para descubrir y detener los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.	Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
IV. Atender como principios básicos de actuación los ordenamientos jurídicos.	Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
V. Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.	Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello.
VI. En cuanto a su dedicación profesional, deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana.	En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.
VII. En cuanto al secreto profesional. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la ley les impongan actuar de otra manera.	Deberán guardar riguroso secreto respecto a toda la información que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones.
VIII. Son responsables personal y	Actuar con integridad y dignidad. En

Ley Orgánica de Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado	Comentarios
directamente por los actos que en su actuación profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las administraciones públicas por las mismas.	particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.

Respecto a lo anterior, seis variables “tres referidas a la entidad del daño que se quiere evitar y tres alusivas a los medios que para ello elija. Ha de juzgar de la gravedad del daño, de su alcance inmediato y de su irreparabilidad si acontece, y si de este juicio resulta que la entidad del daño justifica su actuación, debe calcular también que los medios que ella use sea congruente con la situación oportuna y proporcionales, esto es no desmedidos”.

Es interesante subrayar que sobre la actuación de la policía de España a través de la teoría general de la decisión, existen interesantes precisiones que hace Juan Antonio García Amado¹⁶¹ a través del análisis jurisprudencial sobre las decisiones de los policías.¹⁶²

Así señala que la función de la policía supone una ponderación de precisión y cita una sentencia en el año de 1999 que establece que “...los funcionarios policiales, por razones profesionales, tienen o deben tener, una especial capacidad para detectar la presencia de presuntos delincuentes a la hora de actuar en su

¹⁶¹ GARCÍA AMADO, Juan Antonio. “Autonomía de un imposible, la imagen jurisprudencial de la policía”, en la seguridad en la sociedad en riesgo. Un debate abierto, Barcelona, Atelier, 2003, pp. 181 y ss.

¹⁶² GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 274.

importantísima función preventiva de la delincuencia”, y agrega que: “el sueño de la ponderación exacta y objetiva es de los más arraigadas en el mundo jurídico e inútilmente la persiguen legisladores, gobernantes y jueces. Que ponderaciones, perfectas son esas que los demás no alcanzan y al policía se le suponen”.¹⁶³

Así también, menciona que la licitud del cacheo¹⁶⁴ es la cobertura legal, el respeto al principio de proporcionalidad y la evitación de la arbitrariedad; y agrega que el requisito de proporcionalidad exige guardar el justo equilibrio entre lo que se quiere investigar y el perjuicio o menoscabo que puede ocasionarse a la persona.¹⁶⁵ La crítica a esta postura es que exige un razonamiento filosófico de alto contenido, y razonando prácticamente al absurdo.

Con relación a lo que toca a la Policía Judicial el sistema español, no contiene un cuerpo de policía judicial separado de los cuerpos de seguridad ciudadana.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal ha asimilado la actuación de todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad como judicial en el ámbito penal, y el artículo 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial les atribuye la función específica de auxilio a los juzgados, tribunales y ministerio fiscal en la averiguación de delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes, independientemente que estos organismos dependan del gobierno central como de las comunidades autónomas y entes locales.¹⁶⁶

¹⁶³ Ídem.

¹⁶⁴ La llamada diligencia de cacheo consiste en el registro de una persona para averiguar si oculta elementos que puedan servir para la prueba de un delito y únicamente está condicionada a efectos de su legalidad a que la medida no sea fruto de la arbitrariedad o del desafuero, sino racional y proporcional a la situación en cuyo caso adquieren toda su plenitud y operatividad legal. Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p 277.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, sienta las bases para la creación de unidades de policía judicial dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad, dependientes de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllos les encomienden; dejando en manos de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, específicamente en su artículo 444, la organización de estas unidades, sus sistemas de selección y el régimen jurídico de sus miembros, a saber; funcionarios de adecuada formación especializada, atendiendo criterios territoriales y de especialización delictiva, bajo el mismo régimen funcional del personal del correspondiente órgano de seguridad.¹⁶⁷

Como ha quedado dicho, las unidades de policía judicial dependen de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal, no obstante, es importante señalar que los funcionarios a los que estuviera encomendada una actuación o investigación concreta, no podrán ser removidos o apartados hasta que finalice ésta o, en todo caso, la fase del procedimiento judicial que la originó, si no es por decisión o con la autorización del juez o fiscal competente.

Igualmente los funcionarios que las unidades de policía judicial deben tener dedicación exclusiva a la práctica de actuaciones judiciales, no pudiendo encomendárseles otras de distinta naturaleza.¹⁶⁸

Para finalizar puedo mencionar que la Constitución Española y la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (LOFSE), algunas autonomías pueden tener sus propias policías.

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ Ídem.

Esto es de conformidad con su artículo 104 de la constitucional que al principio del tema se mencionó.

2.4 El Modelo de Estados Unidos de América

En el modelo de Estados Unidos de América nos encontramos con un Estado Federal de régimen Presidencial. En consecuencia, existen varios niveles de policía, dependiendo de la jurisdicción.

El reflejo de su organización política y geográfica, existen diferentes niveles y tipos de policía, tanto por cuanto hace al plano vertical¹⁶⁹ como horizontal¹⁷⁰, aunque el principio general es que las competencias criminales se encuentran asignadas básicamente a los Estados y en cambio a la Federación se le asignan otras facultades expresamente determinadas.¹⁷¹

Los delitos federales son entendidos como: los que atentan contra la Federación y la seguridad del Estado, los que atentan contra los derechos humanos, contra la regulación del comercio interestatal, terrorismo, falsificación de moneda, delitos contra bancos, aeronaves y embajadas.¹⁷²

A nivel Federal el Procurador General es designado por el Presidente, con la aprobación del Senado.¹⁷³ Es también la cabeza del Departamento de Justicia y la designación se da con similitud a la de nuestro país.

¹⁶⁹ Niveles de gobierno.

¹⁷⁰ Agencias especializadas en el combate a determinadas tipologías delictivas.

¹⁷¹ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 142.

¹⁷² GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 154.

¹⁷³ Ídem, p 156.

El FBI¹⁷⁴ es la principal agencia investigadora de delitos federales; fue fundada en 1908 y refundada en 1924. Su director es designado por el Procurador General. Tiene la tarea de detectar y perseguir crímenes contra los Estados Unidos, proporcionar la protección de la persona del Presidente y conducir investigaciones de asuntos especiales bajo el control del Departamento de Justicia o del Departamento del Estado.¹⁷⁵

El FBI tiene la tarea de detectar y perseguir crímenes contra los Estados Unidos y conducir las investigaciones de asuntos especiales bajo el control del Departamento de Justicia o del Departamento de Estado.

También es competente para adquirir, coleccionar, clasificar y preservar identificaciones, identificaciones criminales, delitos y otros registros; la de adquirir, coleccionar, clasificar y preservar cualquier cadáver que no haya sido identificado; así como asistir a la localización de cualquier persona extraviada y preservar la información relativa; intercambiar dichos registros e información autorizada a otros oficiales del gobierno de los Estados Unidos, de los Estados y de los Municipios.¹⁷⁶

Tienen una alta capacitación, ya que sólo admiten, regularmente, personal con licenciatura, maestría o doctorado, dependiendo de la especialidad. Para poder ingresar al Departamento de Justicia y al propio se requiere una investigación exhaustiva de antecedentes. El entrenamiento se hace en 18 semanas intensivas, pero con los requisitos académicos previamente mencionados.¹⁷⁷ La capacitación recibida

¹⁷⁴ Federal Bureau of Investigations.

¹⁷⁵ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 156.

¹⁷⁶ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 142.

¹⁷⁷ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 157.

a las personas que solicitan formar parte de esta corporación es proporcionada con el sistema más moderno que cuentan para los policías.

En cuanto a las corporaciones de seguridad pública, en los Estados adoptan diversas formas de organización.¹⁷⁸ Cada Municipio puede tener su propia policía.

El modelo norteamericano se sustenta, como ya sea mencionado en el nivel federal. Los policías federales son capacitados y reclutados también dentro de un régimen de servicio civil de carrera.¹⁷⁹ Es importante subrayar que cuentan con amplia capacitación y formación. En lo que respecta a los policías federales existe un verdadero servicio civil de carrera y una verdadera regulación.

La DEA¹⁸⁰ también depende del Procurador General y se encarga de perseguir los delitos relacionados con el comercio interestatal de drogas.¹⁸¹ Esta corporación de agentes, su actividad fundamental es el controlar todo lo relacionado a drogas.

Los Comisarios Federales¹⁸² dependen también de la oficina del Procurador General. En cada uno de los distritos judiciales, el Presidente de los Estados Unidos, con la aprobación del Senado, nombra a un Comisario Federal para un periodo de cuatro años, El funcionario tiene el poder del Sheriff para ejecutar las leyes de los Estados Unidos, dentro de su territorio.¹⁸³

¹⁷⁸ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 157.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 203-204.

¹⁸⁰ Drugs Enforcement Administration.

¹⁸¹ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V., Ernesto, YAÑEZ, José Arturo. Op. Cit. p 157.

¹⁸² US Marshalls.

¹⁸³ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. p 144.

Existen otros órganos del Ejecutivo de los Estados Unidos que tienen instituciones encargadas en combatir a los delitos, como por ejemplo mencionaré a los aduaneros o los oficiales de inmigración que al hacer su trabajo no tienen regulación sobre el mismo.

Una de las tarea de los aduaneros o de los oficiales de inmigración es la de realizar cateos y registros en los vehículos o las personas que transitan por instalaciones aduanales sin causa. De la misma manera, el agente de inmigración puede preguntar las razones de la visita a los Estados Unidos sin que se requiera ningún tipo de orden o regulación.¹⁸⁴ Evidentemente, ellos pueden ejercer su trabajo a partir de las competencias de su propia autoridad y el marco de los elementos que deben ejercer. Por otra parte, no pueden realizar ninguna conducta ilegal ni torturar o cometer lesiones u homicidio.

Por otro lado, para que la policía pueda detener a una persona, por disposición de la jurisprudencia y dado el derecho del ciudadano a no auto incriminarse se requiere que se le lea o diga al ciudadano la llamada cláusula Miranda¹⁸⁵, que es una disposición judicial de la Suprema Corte de Justicia.¹⁸⁶

En los Estados Unidos debido a la alta consideración que tienen los jurados respecto de los policías, cuando estos se paran en el estrado a testificar que el sujeto ha confesado, los jurados tienen a creerlo. Ahora si bien es cierto, que no se pueden introducir directamente los elementos que se denominan

¹⁸⁴ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 205.

¹⁸⁵ La lectura de la cláusula Miranda es una cláusula formal que invalida las pruebas y confesiones obtenidas por los policías si no respetan la formalidad de indicarla.

¹⁸⁶ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 207.

“heresy”¹⁸⁷ si se introducen a través de declaraciones que determinan,¹⁸⁸ por ejemplo, cómo encontraron el arma homicida o cualquier elemento de prueba a partir del interrogatorio policial.

Un estudio de los interrogatorios de los policías concluyó que no mucho ha cambiado como resultado de Miranda y que el impacto en las agencias de aplicación de la ley fue pequeño. El estudio encontró que los interrogatorios tenían sólo un pequeño rol en el proceso investigativo. El estudio señaló que a pesar de la cláusula Miranda, la atmósfera en las estaciones de policía y en los salones de interrogatorio era inherentemente coercitiva; a pesar de que eran aconsejados de su derecho a permanecer callados, los sujetos eran inducidos a hablar.¹⁸⁹

Es evidente que las decisiones tuvieron efectos a corto y largo plazo en materia de mejorar los procedimientos policiales y los estándares del personal. En el proceso de detención, la decisión es controlada por el policía que la realiza desde una perspectiva interna y luego por sus superiores jerárquicos. Sigue después hasta el Fiscal y de ahí pasa hasta el gran jurado.¹⁹⁰ En el proceso de revisión, el juez analiza si existen suficientes elementos para procesar después pasa al jurado.

En consecuencia, lo que hay que tener que entender cómo se generan los elementos de la razonabilidad están dados en la causa probable que se da con base en la jurisdicción. Por ejemplo, un agente del FBI no tiene competencia ni jurisdicción para detener a un automóvil que está pasando un semáforo.

¹⁸⁷ Nada de lo que se dice en la audiencia salvo excepciones.

¹⁸⁸ GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 209.

¹⁸⁹ Ídem.

¹⁹⁰ Ídem, p 10.

Solamente tendría jurisdicción en el caso de la flagrancia de la investigación de un delito federal.

La discreción policial es muy amplia y el policía tiene que decidir, de tal forma que se convierten en el más importante decisor del sistema de justicia penal cuando determina si hace o no hacer un arresto; son los policías en patrulla quienes tienen que hacer las más importantes decisiones para arrestar o usar fuerza mortal.¹⁹¹ Evidentemente la discreción de policía no es ilimitada; "un policía no es legalmente libre para arrestar o disparar a cualquiera en cualquier circunstancia".¹⁹² Los límites son discrecionales y se encuentran regulados en la Ley y la política oficial del Estado.

Alguna de las preguntas más importantes del derecho penal y de los procedimientos penales que involucran las determinaciones de los límites del poder de policía. Agrega que existe cinco mayores aspectos que se refieren a la discreción incontrolada los cuales son: "Negociación del debido proceso. Los estándares del debido proceso requieren que las acciones de los oficiales de justicia criminal sean justas y gobernadas por procedimientos legales. Cuando un oficial de policía dispara y mata a alguien, el oficial está actuando como juez, jurado y ejecutor. El debido proceso requiere que un oficial tenga un estándar razonable para que pueda tomar la vida de alguien". Además "Negación de protección igual bajo la ley. El sistema norteamericano está basado en el principio de Igualdad. La Enmienda Decimacuarta de la Constitución garantiza la igualdad de protección de la Ley para

¹⁹¹ Las variaciones pueden ser tan amplias que por ejemplo, la Fundación de la Policía notó que en Bermingham, Alabama, la policía mata a ciudadanos en una proporción de 25 por cada 1000 oficiales, comparado con 4.2 por 1000 en Portland, Oregón.

¹⁹² GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. p 206.

todos los ciudadanos. Las decisiones discrecionales que resultan en tratamiento desiguales violan este principio...".¹⁹³

Para ejercer una política de aplicación de la Ley es necesario controlar la conducta de los oficiales que tienen que tomar las decisiones en la calle y después volver una práctica esta política. Si la discreción de los oficiales no es guiada y controlada, una agencia no puede garantizar que una política esté siendo ejecutada.

Respecto a las estrategias para controlar la discreción existe dos extremos: uno es abolirla, otro ampliar el juicio profesional y un tercero, que se encuentra en la mitad, que es controlar la discreción a través de las políticas escritas que pueden ser sintetizadas mediante la teoría de la regulación administrativa que se mide en tres pasos: confinar, estructurar y controlar la discreción. Confinar la discreción es fijar la frontera. Estructurar la discreción es tener un sistema racional para desarrollar las políticas y supervisar la discreción es la revisión de la discreción por otra persona.¹⁹⁴

Otros elementos tienen que ver con problemas de las relaciones de comunidad y la policía y los aspectos de gerencia de personal. El problema no es la discreción en si misma, sino la discreción incontrolada y no regulada. La actuación de la policía en general está regida por el comportamiento razonable de la autoridad, para que pueda desarrollar su trabajo y desarrollar una actividad de investigación.

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Ídem.

El criterio de responsabilidad deriva de la Enmienda Cuarta de la Constitución, que señala que ningún ciudadano está sujeto a aseguramiento y confiscaciones arbitrarias de la autoridad.

La regulación de los actos de molestia, está entonces en tener causa probable para pensar que se ha cometido un ilícito penal. Es decir, como tiene una competencia para realizar ciertos actos; puede justificar éstos sólo si es razonable, y no es razonable invadir competencias de otras policías, por ejemplo.

Una de las características del sistema norteamericano es el desarrollo de procesos de control y supervisión de sus agentes a través de manuales, estándares, lineamientos y procedimientos operativos, estándares que permiten desarrollar más fácil su supervisión. En el modelo norteamericano existen distintos elementos que hay que comparar y desarrollar desde el policía y su función de policial hasta el fiscal y el juez.

2.5 La propuesta de México y su discusión en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

México es una Federación que se conforma de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Como lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es una República Federal que supone la existencia de una doble organización jurisdiccional: la Federación, concentrada prevalentemente en el Poder Judicial de la Federación, y la de cada una de las entidades federativas. Existe

también un Poder Judicial para el Distrito Federal, con funciones similares a la de las entidades federativas.¹⁹⁵

Entre las cualidades y atribuciones de las instituciones policiales deben estar el respeto a la Constitución y a las leyes; la sensibilidad hacia temas sociales; el conocimiento y el respeto hacia los derechos humanos; el sentido de justicia y la equidad; el privilegio del trabajo comunitario y de la prevención sobre la represión.

La policía, aparece que ésta interviene investigando y detectando comportamientos criminales, confiriendo el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente, pues participa con la primera y no al margen de ésta.¹⁹⁶

El rol de la policía dentro de la comunidad debe ser el de garantes del Estado de Derecho, guardines de la paz, los derechos humanos y las garantías constitucionales, en trabajo mancomunado con la ciudadanía.

Debe reconocerse que el combate a la inseguridad ha estado sustentado en criterios de tipo reactivo, es decir, ante la incapacidad del Estado y un sistema homogeneizante, se han dejado de orientar los esfuerzos hacia la prevención del delito. Sin embargo, es también importante destacar la creación de una Policía Federal Preventiva, que desde su inicio ha sido dispuesta para atender este importante aspecto como parte de la estrategia del Estado para el combate al crimen. En este sentido, el Consejo

¹⁹⁵ Además, hay que destacar que en el sistema de justicia mexicano, el conjunto de procedimientos está conformado por el fuero común, el militar, el enjuiciamiento de menores infractores y el reservado a los servidores públicos por delitos oficiales. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLÍA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. Op. Cit. P 352.

¹⁹⁶ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. P 198.

Nacional de Seguridad Pública dispuso el Programa de Prevención del Delito, el cual descansa en el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y la Academia Nacional de Seguridad Pública.¹⁹⁷

La formación para un buen ejercicio de la función policial debe enfocarse hacia la prevención, la resolución alternativa de conflicto, la identificación con valores ciudadanos, la policía de proximidad y las funciones comunitarias. La función policial debe ser un servicio público, de carácter netamente social, preventivo, integrado, multidisciplinario y comunitario.

Es importante reiterar que el funcionamiento y operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha supuesto también una nueva idea del sistema federalista mexicano, pues el centro medular de su operación radica en la interacción, con total respeto a las soberanías, de las diferentes instancias ubicadas en cada nivel de gobierno.¹⁹⁸ En ese sentido, el sistema ha venido previniendo la centralización en la toma de decisiones e impulsado, a un mismo tiempo, pese a los problemas y resistencias naturales, los consejos correspondientes al Distrito Federal, a los Estados y los Municipios.

La rigidez de la Academia Nacional de Seguridad Pública con el objeto de homologar y uniformar los criterios que inspiren los requisitos y procedimientos, planes y programas relativos a la formación y desarrollo del personal policial, promoviendo la carrera policial, paso a la profesionalización integral de los cuerpos policiales, constituye un innegable avance que se espera cimientos de frutos en el corto, mediano y largo plazo para la consecuencia de la policía deseada, basada en criterios de

¹⁹⁷ Ídem, p 200.

¹⁹⁸ Ídem, p 201.

preparación y actualización para un adecuado combate al fenómeno antisocial.

Para una visión nacional en materia de seguridad pública, se debe partir del reconocimiento de que en un Estado democrático de Derecho, los cuerpos de seguridad del mismo deben constituirse en garantes directos del respecto a los derechos humanos,¹⁹⁹ lo cual sólo es posible en la medida en que podamos entender que Derecho, Justicia y Seguridad Pública, son categorías que se relacionan estrechamente pues suponen necesariamente que la integridad física y social sólo puede garantizarse en la medida que seamos capaces de cumplir con el designio histórico de nuestro orden jurídico: justicia para los ciudadanos y seguridad para la sociedad.

El surgimiento de la policía no es tarea de un día ni empresa menor alojada en los sótanos del Estado sino que requiere de la participación ciudadana que es remedio central para fortalecer la seguridad pública en el Estado de Derecho.²⁰⁰

Por eso es importante trabajar en lo que atañe a seguridad pública para recuperar la estabilidad y equilibrio de la sociedad, ya que en la medida en que seamos capaces de tener una policía articulada, con buenos sistemas, con buenas metodologías se hará frente a la delincuencia de manera eficaz.

En este esquema policial el reto es homologar metodologías, compartir capacitación, sistemas, criterios de selección, de formación y contar con un sistema de bases de datos para poder compartir información en forma conjunta.

¹⁹⁹ Ídem, p 202.
²⁰⁰ Ídem, p 203.

Desde que en la región se volvió a los regímenes constitucionales, no se ha redefinido el modelo de policía adecuado a ellos. Se mantienen policías militarizadas, sin separar institucionalmente las funciones investigadora y de seguridad; se tolera políticamente la recaudación de recursos ilícitos por parte de las policías; la tasa de criminalidad entre su personal es alta; las condiciones laborales del personal policial son penosas; los riesgos a los que son sometidos son altos; el entrenamiento precario; la participación en beneficios de tráfico ilícitos es considerable. No faltan graves episodios de ejecuciones sin proceso y en algunos países operan escuadrones de la muerte.²⁰¹

La “urgente necesidad” de renovar el perfil del policía mexicano, es indispensable trabajar en mejorar la coordinación con todas las policías (federal, estatal y municipales). “Se requiere cambiar esa idea de que existe una policía detestable; lo que necesitamos es una policía profesional y eficiente, bien capacitada.

La seguridad pública resulta ser, sin duda alguna, un asunto de Estado, convertido en componente fundamental del desarrollo nacional. Hoy cuando la globalización nos ha expuesto a una mayor inseguridad en todos los sentidos, las estrategias del Estado para combatirla deben fincarse en la lucha contra la corrupción y la impunidad que ella propicia; en la profesionalización de los cuerpos de seguridad; en la participación de todos los sectores que genere mecanismos de corresponsabilidad Social-Estado en esta tarea, garantizando así el robustecimiento de las estructuras democráticas; y, desde luego en la manera que actualmente debe ser entendida la

²⁰¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ciencia penal alemana y las exigencias políticas-criminales de América Latina. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal. Op. Cit., p 20.

seguridad pública: como una política criminológica que posibilite y permita hacer viable un proyecto de Nación incluyente, que restablezca la confianza de los mexicanos en su país y que recupere la confianza de nuestros socios comerciales y de los países que desean invertir en México.²⁰² Se trata de conservar la planta productiva y acrecentar la inversión, de conservar empleos, de dotar a los jóvenes de un futuro cierto, de evitar que la sociedad resulte afectada por problemas de inseguridad. Se trata en suma, de recobrar la viabilidad del país mismo.

La idea es viable en la medida que la existencia de las policías nacionales como en Alemania, España y Francia han demostrado que es una ventaja contra la delincuencia el unir los esfuerzos para combatirla.

En cuanto a la policía y al resto de las instancias del sistema de justicia sino se garantiza una acción fiscal intachable y no se combaten la impunidad judicial y el desastre penitenciario, la reforma policial se viciará de sentido. La función policial está reservada al Estado y que así debe ser.

Por otro lado, mencionaré algunos puntos importantes de la **Conferencia Nacional de Procuración de Justicia** y su desarrollo en sus diferentes etapas.

Se identifican cuatro grandes periodos que anteceden los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el primero de ellos, corresponde a su origen y transcurre prácticamente en la década de los sesenta, en el año de 1959 se llevo a cabo la primera Conferencia Nacional de Procuradores de

²⁰² CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. 199.

Justicia; el segundo periodo se sitúa a mediados de los años ochenta, las instancias de procuración de justicia del país vuelve a dar continuidad a los trabajos colegiados y, en una tercera etapa que inicia en el año 1993, fue creada la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, y finalmente en el año 2000, se distingue una cuarta etapa en donde se aprecian claramente los principales resultados y avances que en la actualidad la suma de esfuerzos entre estas autoridades.²⁰³

En la primera Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, los procuradores fueron categóricos al puntualizar que no es necesaria la reforma al artículo 21 constitucional para que el Ministerio Público y su órgano auxiliar de policía prevengan conductas delictivas.

...La Asamblea acordó que tomando en consideración que la existencia de estos cuerpos policiales que actúan independientemente arrojándose funciones de policía judicial, crea situaciones contrarias a todo Derecho, y provoca gran intranquilidad y perjuicios a la sociedad era de ingente necesidad al Ejecutivo Federal, así como a los ejecutivos de los Estados de la Federación, que dictaran las disposiciones necesarias para que desaparezcán las corporaciones policiales que con violación a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, existen en las situaciones señaladas²⁰⁴...

Llama la atención que desde hace cuatro lustros, tomó fuerza el discurso en torno a la pertinencia de la unificación de la Ley Penal en la República Mexicana, en virtud de la sensibilidad que

²⁰³ CAMERAS SELVAS, Claudia C. Las instancias de Procuración de Justicia: cuatro décadas de trabajos colegiados. Revista de la Facultad de Derecho en México. Publicación semestral enero-junio 2006, Número 245. Universidad Nacional Autónoma de México, p 185.

²⁰⁴ Ídem, p 187.

ofrece la norma de cultura subyacente que es accesible de diferente manera en las distintas sociedades y captada también disímbolamente por los gobiernos y las instancias legislativas.

En otro punto de las diversas Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia establece que, la Comisión Técnica de Seguimiento participará con la representación de todos los procuradores, en la elaboración de la Ley de Seguridad Pública; se propuso la realización del censo de agentes del Ministerio Público y de Policía Judicial.²⁰⁵ Dicha estructura operacional, hace posible diseñar, planear e instrumentar diversos mecanismos en política criminal para el adecuado y oportuno flujo de información.

En el año de 1995, los procuradores de Justicia determinaron tomar las medidas necesarias para desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y estar atentos tanto de la expedición del Reglamento de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública como de los acuerdos que se adopten.²⁰⁶ Dicha ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional.

Otro de los puntos importantes es buscar el compromiso de los secretarios generales de gobierno y de las áreas encargadas de la seguridad pública en las diversas entidades federativas, a fin de reforzar las tareas de prevención de los delitos con miras a disminuir su comisión²⁰⁷, esto se podrá llevar a cabo mediante la coordinación de las autoridades preventivas y las de procuración de justicia.

²⁰⁵ *Ibíd*em, p 192.

²⁰⁶ *Ídem*.

²⁰⁷ *Ídem*.

Es indiscutible que las reformas que presentó en texto constitucional en el año 1994, en su numeral 21 para establecer como materia común de los tres niveles de gobierno, el relativo a la seguridad pública, recogió el impulso de cultura de la norma subyacente que reclamaba la seguridad pública. Esta situación dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se vio fortalecido por interesantes mecanismos de coordinación, al decidirse involucrar a los tres niveles de gobierno, destacándose el respeto irrestricto a la autonomía municipal en cuanto al tema de seguridad pública, así como la defensa a la competencia de las procuradurías estatales y del Distrito Federal para investigar delitos y perseguir delincuentes del orden común, y hacer cumplir la garantía de seguridad pública en el ámbito estatal.²⁰⁸

En esta idea, es que deben encaminarse todas aquellas actividades inherentes a la procuración de justicia, a la maximización de garantías, no sólo en la norma sustantiva, sino también la objetiva.

Uno de los acuerdos de la Sexta Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia establece que, lo relativo a propuestas regionales para la homologación de categorías, en el que se planteó que en las reuniones regionales se presentaron propuestas razonables y razonadas para homologar las distintas categorías existentes de agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos.²⁰⁹

²⁰⁸ Ídem, p 193.

²⁰⁹ Ídem, p 202.

Para lograr lo anterior, es necesario enriquecer la colaboración interinstitucional respecto a dos temas especialmente relevantes para el armónico desarrollo social, la procuración de justicia y la seguridad pública, sin perder de vista que el supuesto para lograr tal objetivo es tarea de las instancias legislativas.

CAPITULO III

PROPUESTAS DE REFORMAS QUE SE PRONUNCIAN POR LA UNIFICACIÓN DEL MODELO DE POLICÍA ÚNICA EN MÉXICO

3.1 Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

La primer propuesta reciente a analizar data del 5 de diciembre de 1994, año en cual inicia gestión el Presidente de la República Ernesto Zedillo, emitió una iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, en el ámbito judicial, de procuración de justicia y de seguridad pública.²¹⁰

Refirámonos a este último pues es el tema que nos ocupa, en dicha iniciativa se plantean las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios deberán garantizar una coordinación coherente en esta materia.

La iniciativa propone que las bases que sustentaran al Sistema Nacional de Seguridad Pública deberían integrarse principalmente, por un subsistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales en general; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno, en la prevención y el combate a la delincuencia; así como la profesionalización creciente de las instituciones policiales y su vinculación en forma renovada con la sociedad para recuperar su

²¹⁰ SALGADO GARCÍA, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Publica en México. Iniciativa de Reformas Constitucionales de 1994.

prestigio y credibilidad a través del cumplimiento de su deber apegado a la ley.²¹¹

La finalidad de esta iniciativa, fue establecer las bases constitucionales, para fortalecer un nuevo sistema de seguridad en el país. Por lo que la iniciativa propone instituir el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la ciudadanía, señalando el mandato para que las corporaciones, de la Federación, entidades federativas y Municipios se organicen bajo los principios establecidos por la Constitución para la función de policía; coordinándose para combatir la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, que ha llegado a corromper a los cuerpos policiales en todos sus niveles.

La corresponsabilidad de la federación, las entidades federativas y los Municipios, en un mismo fin, garantizarán que el sistema de coordinación propuesto se convierta en un verdadero esfuerzo nacional, para el logro de un deber común que consiste en asegurar la seguridad y la tranquilidad pública.²¹²

Como resultado de la iniciativa planteada el 31 de diciembre de 1994, se adicionan tres párrafos al artículo 21 constitucional, con un importante aporte en el tema de la seguridad que establece:

"... 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 ley señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".²¹³

²¹¹ Ídem.

²¹² Ídem.

²¹³ Ídem.

También se restablece la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, para quedar de la manera siguiente:

El congreso tiene la 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.*²¹⁴

En el marco de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley en cita el nuevo modelo de seguridad pública debe entenderse como una función del Estado, que no debe ser, únicamente identificado con el ejercicio de gobierno, atento a que busca igualmente involucrar la participación de la sociedad.

Diariamente se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la seguridad sociales, afectando el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias²¹⁵, la percepción que tiene la sociedad refleja con claridad que la delincuencia ha crecido; que los índices de impunidad son notablemente altos y que hay policías y elementos encargados de la procuración de justicia que protegen a los delincuentes, e incluso ellos mismos cometen los delitos.

La sociedad demanda mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, mediante la completa profesionalización

²¹⁴ Ídem.

²¹⁵ Durante el año 2004 se cometieron en la República Mexicana 11 millones 810 mil 377 delitos. De éstos se denunciaron poco más de la quinta parte: 2 millones 416 mil 864, sin embargo, las autoridades solamente reportan haber registrado un millón 429 mil 102, por lo que dejaron fuera de sus estadísticas 987 mil 762, prácticamente el 40 por ciento. De esto concluimos que los delitos oficialmente reconocidos representan apenas el 12.1 por ciento del total. Lo que quiere decir que de cada 8.3 crímenes, las autoridades solamente se enteraron de uno. GARCÍA SILVA, Gerardo. El papel de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública. CRIMINOGENESIS, Número 1. Op. Cit., p 366.

policial y la adecuada coordinación entre los niveles de gobierno, así como una amplia y permanente revisión del marco legal y de las disposiciones administrativas relativas a la materia.²¹⁶

La propuesta comprende una estrategia para proteger a la sociedad, enfrentar decididamente la delincuencia y preservar el orden público; para aplicar dicha estrategia con éxito, es necesario administrar de manera ordenada y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos materiales, financieros y humanos que sean destinados para este efecto²¹⁷.

A través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios con respeto absoluto de su competencia, soberanía, así como, también de la autonomía se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga los niveles de calidad requeridos por la ciudadanía en el servicio de la seguridad pública a cargo del Estado.

Con lo anterior, se fortalecen las vías de colaboración concurrente entre las instancias y mecanismos de autoridad, dando origen a la corresponsabilidad necesaria para atender el problema de inseguridad pública a nivel nacional.

Esta proporción abarca en la seguridad pública²¹⁸ todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el Ministerio Público mediante la procuración de justicia, las autoridades encargadas de la readaptación social del delincuente y la adaptación del

²¹⁶ SALGADO GARCÍA, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. Op. Cit.

²¹⁷ Presupuesto asignado para el ejercicio de 2008, 19 mil 712 millones de pesos.

²¹⁸ En esta iniciativa se concibe como seguridad pública las acciones sustantivas de investigación y persecución de delincuentes, para que sean procesados judicialmente, sentenciados y readaptados conforme a las leyes aplicables.

menor infractor, asimismo las instituciones que se encargarán de la protección de instalaciones y servicios estratégicos²¹⁹ en el país.

El objeto de la iniciativa es la creación de las bases que establezcan el marco de operación de la coordinación nacional; dichas bases necesariamente deben ser: la definición de las acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que integran el sistema nacional las materias que serán objeto de la coordinación; los instrumentos del sistema que la ley propone; las instancias de coordinación; las formulas jurídicas para tomar las decisiones; y finalmente; los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.

La Ley en comento no podría ocuparse de aquellos mandatos constitucionales; ni desarrollar ninguna materia sustantiva de seguridad pública que tenga que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas, de sus miembros o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones.²²⁰

Se comprende como materia de coordinación a los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios así como estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y

²¹⁹ Un buen ejemplo es el caso de las muy lamentables explosiones en instalaciones de PEMEX. La relativa debilidad de las fuerzas de seguridad del Estado, porque en la etapa de violencia guerrillera, el objetivo eran instalaciones estratégicas, y dentro de ello hay pocas cosas tan estratégicas como el suministro de petróleo, de gas y por tanto y pese a ello no había vigilancia suficiente al menos. Por descuido o simplemente porque el Estado Mexicano está rebasado por tantos frentes simultáneos a los cuales tiene que atender, el combate al crimen organizado, desastres naturales y ahora la vigilancia de instalaciones estratégicas contra ataques terroristas.

²²⁰ SALGADO GARCÍA, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. Op. Cit.

sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad, así como, fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior para coordinar esta función pública, con el propósito de promover mecanismos y acciones tendientes al cumplimiento de los principios y objetivos de la ley que se propone. En este Consejo van a coincidir las atribuciones conducentes que legalmente corresponden a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina; así como a la Procuraduría General de la República, los gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y conforme a los diferentes niveles de la coordinación, a los Municipios del país.²²¹

A la Secretaría de Gobernación, corresponderá presidir esta máxima instancia de coordinación nacional, bajo el esquema anterior y conforme a las atribuciones propias de dicha dependencia.

El Consejo deberá reunirse por lo menos cada seis meses, con la finalidad de constituir un foro donde se aporten propuestas encaminadas a fortalecer el Sistema Nacional, conocer las deficiencias Jurídicas de acuerdo a la experiencia adquirida en su actuación, remitir a las instancias que tienen competencias para presentar proyectos legislativos en materia de seguridad pública, también se analizaran proyectos y estudios en la materia.²²²

²²¹ *Ibidem.*

²²² *Ídem.*

A fin de evitar que las decisiones emanen únicamente del Ejecutivo Federal, se reconoce la necesidad de promover e impulsar la creación de consejos en el Distrito Federal, en los Estados y en los Municipios, para que en el ámbito de sus competencias coadyuven en la coordinación y planeación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante precisar que el Consejo Nacional y los consejos locales o regionales no constituyen nuevos entes de la administración pública que vengán a engrosar el aparato administrativo, sino que únicamente son instancias a las que acuden los sectores públicos y privados involucrados, para que se puedan lograr mejores resultados en la protección de los individuos, sus bienes y derechos.

Propone la ubicación de entidades que se denominan conferencias, una para la procuración de justicia y otra para la prevención y readaptación social. La primera de hecho ya existe y es la Conferencia Nacional de Procuradores²²³, que se reúnan periódicamente; se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua.²²⁴

No solo se propone su conservación sino la incorporación de esta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se ha concebido para que exista como una instancia de operación más, permitiendo conjuntamente con la otra conferencia de prevención y readaptación social, abarcar las dos áreas sustanciales de la temática, para que se reúnan con mayor regularidad que el Consejo Nacional.

²²³ Se integra por el Sistema Nacional de Procuración de Justicia, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, e incluyendo al de Justicia Militar; establece mecanismos para combatir frontalmente la delincuencia organizada, así como, aquellos delitos de mayor incidencia e impacto a nivel nacional, en los fueros federales, común y militar.

²²⁴ SALGADO GARCÍA, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. Op. Cit.

Planteamiento sustancial
La propuesta contempla la importancia de:
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las bases para la prestación eficaz de la seguridad pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Regular las bases para la autorización y prestación de servicios auxiliares de seguridad.
<ul style="list-style-type: none"> • Regular, controlar, inspeccionar y supervisar a las personas que desarrollen servicios de seguridad pública.

3.2 Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)

El ex Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, el 29 de marzo de 2004, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, con lo que se busca incrementar los niveles de seguridad y justicia en nuestro país y aumentar la vigencia de los derechos humanos como una auténtica política de Estado.²²⁵

La propuesta, responde a los reclamos que por décadas ha expresado la ciudadanía para contar con un Sistema de Justicia Penal confiable, rápido, eficaz y transparente.

La iniciativa se sustenta en tres pilares: reestructurar orgánicamente las instituciones de seguridad pública, transformar el procedimiento penal y profesionalizar la defensa penal, aseguró el Primer Mandatario, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Secretario de Seguridad Pública, el

²²⁵ Propuesta de reformas al sistema de seguridad pública y justicia penal. Los pinos, 29 de marzo de 2004.

Secretario de Gobernación y el Procurador General de la República.²²⁶

Los alcances de la propuesta de reformas proponen un cambio histórico sin precedentes en la calidad de nuestra convivencia social.

Durante la presentación de esta iniciativa, el Ejecutivo Federal dijo que se requiere unificar a las policías federales e incrementar su capacidad de combate al delito, "de ahí que la iniciativa proponga que las tareas de investigación queden a cargo de la nueva Policía Federal, que actuará bajo la responsabilidad de una Secretaría del Interior, que sustituirá a la actual Secretaría de Seguridad Pública".²²⁷

La iniciativa propone, igualmente, la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la Federación, con carácter de órgano constitucional autónomo. "Se busca que la autoridad que dirija la investigación actúe con estricto apego a la Ley, sin consideraciones de carácter político".²²⁸

Establece que las instituciones de seguridad pública y de justicia penal cuenta con un diseño que presenta fallas estructurales, por lo que afirmó que su corrección requiere de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un conjunto de leyes federales con el objeto de reformular el sistema conjunto. Dicho en otros términos esta es la antesala de la Reforma Procesal Penal aprobada.²²⁹

²²⁶ *Ibidem.*

²²⁷ *Ídem.*

²²⁸ *Ídem.*

²²⁹ Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 2008.

Puntos relevantes de la iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal presentada el 29 de marzo de 2004.

Postulados significativos de la Reforma (FOX)	
Unificar a las policías federales e incrementar su capacidad de combate al delito.	De ahí que la iniciativa proponga que las tareas de investigación queden a cargo de la nueva Policía Federal, que actuará bajo la responsabilidad de una Secretaría del Interior, que sustituirá a la actual Secretaría de Seguridad Pública.
Establecer una dependencia capaz de combatir a la delincuencia con todas sus herramientas técnicas operativas y jurídicas que necesita.	La Policía Federal será el resultado de la fusión de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI), con lo que se evitará la dispersión, duplicidad, y desarticulación prevaleciente en los cuerpos de seguridad pública.
Darle facultades para investigar a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerios Públicos) y se elimina el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía.	Es de observarse que cuando no hay una debida orientación y conocimiento del trabajo que corresponde a cada una de las instituciones, se confunde.
Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación.	La Fiscalía será quien dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.
Integrar un Sistema Policial Nacional que contemple la creación del currículo policial nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la	Integrar un sistema de inteligencia policial, fusionando inteligencia criminal con inteligencia ²³⁰ para la prevención.

²³⁰ La inteligencia es el aprovechamiento de información básica que proporciona conocimiento adicional respecto de las actividades criminales dentro de un proceso de investigación. RAMÍREZ ACOSTA, Carlos. El Análisis de Inteligencia Criminal.

profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales.	
--	--

La reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal involucra la reforma de diversos artículos constitucionales, la expedición de 6 nuevas leyes y la reforma de otras 8 leyes.

Cambios legales propuestos en la iniciativa presidencial de reformas a los sistemas de seguridad pública y de justicia penal. ²³¹		
Cambios constitucionales	Nuevas leyes	Leyes reformadas
Artículo 19: busca que la sujeción a proceso y el auto de formal prisión sean dos momentos distintos.	Código Federal de Procedimientos Penales.	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
Artículo 20: pretende fijar la presunción de inocencia, revisar conceptos de libertad provisional y prisión preventiva, impulsar la audiencia con base en el plazo constitucional en vez de la declaración preparatoria, y garantizar el derecho a la defensa profesional.	Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Artículo 21: planea la separación del mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía.	Ley General de Justicia Penal para Adolescentes.	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Artículo 73: busca dar facultad al Ejecutivo Federal y a la Secretaría del Interior (actualmente Secretaría de Gobernación) para legislar de manera general sobre seguridad pública.	Ley de la Fiscalía General de la Federación.	Ley Federal de Defensoría Pública.
Artículo 102: pretender dar autonomía a la Fiscalía General de la Federación.	Ley Orgánica de la Policía Federal.	Ley Reglamentaria del artículo 5ª, Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.
Artículos 115, 116 y 122: para permitir que la Fiscalía General de la Federación goce de autonomía en Municipios, Estados y el Distrito Federal.	Ley de Seguridad Pública, reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los	Código Penal Federal.

²³¹ Periódico Reforma, 30 de marzo de 2004, p. 6A.

Cambios legales propuestos en la iniciativa presidencial de reformas a los sistemas de seguridad pública y de justicia penal. ²³¹		
Cambios constitucionales	Nuevas leyes	Leyes reformadas
	Estados Unidos Mexicanos.	
		Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
		Ley Reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con las modificaciones planteadas en el cuadro anterior, lo que pretende básicamente es reestructurar orgánicamente las instituciones de seguridad pública. El objetivo general es incrementar los niveles de seguridad y justicia en nuestro país.

Derivado de esta iniciativa de reforma se han realizado diversos foros de discusión, en donde fue abordada mediante mesas de debate. Con este espíritu el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), organizó el **Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las Iniciativas de Reforma a la Justicia Penal: la reforma Penal a debate**²³²:

La mesa denominada **Ventajas y desventajas de la unificación de los cuerpos policiales**, revisó el modelo policial vigente en nuestro país y qué tipo de cambios necesita hacerse para la unificación de dichos cuerpos.

Las reformas policiales más conocidas en el mundo, dado que implicó la revisión total de las instituciones policiales, proceso que incluyó la creación de una comisión de trabajo, en la que se dio espacio a extranjeros, de manera que se garantizaron dos

²³² Dicho foro se llevó a cabo entre el 26 y el 30 de abril de 2004.

aspectos: el aprovechamiento del conocimiento internacional comparado sobre el desarrollo de la policía en las democracias modernas y la garantía de la neutralidad política en el proceso de discusión.²³³

Frente a la reforma normativa de la policía. Sólo es legítimo fortalecer a la policía si a dicho fortalecimiento le corresponde un rediseño total de los controles, es decir, a mayor fuerza, mayor control.

En esta mesa se mencionó como ejemplo, los integrantes que tiene la reforma policial en Irlanda del Norte, estudios sobre la percepción respecto a la policía, sobre la policía y los Derechos Humanos; sobre la rendición de cuentas de la policía, es decir, el sistema de evaluación; investigación sobre policía y comunidad, el modelo de policía de proximidad o policía comunitaria; investigación sobre las funciones de policía con respecto al orden público; investigación sobre administración y personal, cómo se administra a la policía; tecnología e información, estructura y dimensión del servicio policial; reclutamiento, entrenamiento, educación y desarrollo; cultura épica y símbolos; supervisión del cambio y recomendaciones.²³⁴

Las mejores policías se caracterizan por la descentralización del mando, la búsqueda sistemática de mejores prácticas, la capacidad para resolver los problemas de la ciudadanía, promover su personal con base en su capacidad para la función, el uso de sistemas de información que apoya la gestión.

²³³ LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. La Reforma Penal a Debate. Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las iniciativas de Reforma a la Justicia Penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004. INACIPE, México 2004, p 49.

²³⁴ Ídem.

Puntos controversiales de la Reforma:

Discusiones clave de la iniciativa de reforma	Comentarios
Primera. La reforma policial no está en la reforma legal de la policía. ²³⁵	El rediseño legal no equivale a la reconfiguración del modelo policial.
Segunda. La ley propuesta no presenta un sostén argumentativo en información empírica. Es el único capítulo donde los redactores no hallaron estudios empíricos. En algún momento tuve la oportunidad de conocer el proyecto en Presidencia, las carpetas sobre las cuales se basó el estudio, y no existían diagnósticos empíricos de la policía. ²³⁶	Ésta es la parte de toda la reforma propuesta por el Presidente de la República donde menos información pudo encontrarse.
Tercera. Tampoco hay un sostén argumentativo teórico en la reforma. ²³⁷	Al parecer los redactores observaron modelos institucionales comparados, pero la exposición de motivos da cuenta de la nula recuperación sobre modelos policiales teóricos comparados.

Es en la teoría policial contemporánea donde se encuentra el verdadero significado a la siguiente pregunta: ¿qué papel cumple la policía en una sociedad democrática? Y es en la respuesta donde aparece con claridad lo que denomino el modelo policial.²³⁸

Las instituciones policiales argumentan siempre que en efecto tienen conocimiento de lo que hacen sus policías. Los jefes de la policía están en la creencia que saben lo que la policía hace en la calle. Es un mito que impacta también en instituciones altamente desarrolladas, no se diga en una institución policial como la nuestra que tienen debilidades fundamentales, como las tiene nuestro sistema democrático.

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ *Ibidem*, p 50.

Consecuencia en el conocimiento del fenómeno policial: la reforma propuesta no reconoce la distorsión entre el discurso formal y el tejido de relaciones e intereses que día a día construyen la denominada cultura policial. Es una reforma plana, en el sentido que no reconoce el carácter multidimensional del quehacer policial.²³⁹ Al no reconocer los límites del discurso formal, al no reconocer que en la policía no es lo mismo lo que se dice, lo que se hace y lo que realmente se hace, la propuesta de ley continuará la inercia histórica de no proponer esquemas modernos de control.

Entonces cómo fortalezcó a la policía dándole mayor poder, sino cómo fortalezcó a la policía imponiéndole mayores controles, controles efectivos, mesurables, técnicos, estables y duraderos. Cuando menos en Europa y en Estados Unidos está perfectamente claro que la policía mejora en la medida en que los controles mejoran.

El marco jurídico de la policía no equivale a la reforma policía. Precisamente por ello, el cambio normativo debe proyectarse como plataforma de una transformación institucional que en efecto redunde en una reforma policial.²⁴⁰ La función policial democrática moderna tiene que ser eficaz y tiene que ser legítima.

Anotaremos las siguientes consideraciones, como parte de las conclusiones en esta mesa por Ernesto López Portillo.

Detrás de una propuesta de ley tiene que haber un esquema metodológico, riguroso, de política pública que inicie con el diagnóstico y termine con un nuevo diagnóstico. Pasando por un

²³⁹ Ídem, p 51.

²⁴⁰ Ídem, p 52.

proceso de diseño, ejecución, implantación y evaluación de los ejes de la política pública misma.²⁴¹

La reforma legal no puede hacerse como una apuesta para la reconstrucción del modelo policial. Se tienen que construir el modelo policial para entonces hacer una reforma legal considerando que esa reforma es marginal frente a la reforma institucional. El cambio del comportamiento institucional no está en el cambio de la ley.

El método de la reforma policía obliga una democracia, por que de ella se desprenden los principios básicos del modelo policial al que queremos llegar, de ello se sigue a su vez resolver cómo queremos que la policía funcione para hacer valer tales principios.²⁴² En la función policía, la ley, en suma, es instrumento, si bien necesario, en realidad marginal para realizar un modelo que establece el qué y el cómo, pero por eso en la ley no se puede recargar la expectativa para construir precisamente el qué y el cómo.

Una de las razones principales, si no es que la principal, por la que hay una propuesta de reforma policial, independientemente de si tiene beneficios o no, es la persona (y los grupos de personas) que está parada en este momento en una esquina. La estructura policial, la pirámide de la estructura policial, no debe ser, como se entiende muy comúnmente en México, inversa.²⁴³ El elemento policial soporta, en una pirámide inversa, a toda la estructura encima de ella o encima de este elemento policial.

²⁴¹ Ídem, p 55.

²⁴² Ídem.

²⁴³ MAGAÑA, Josafath. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. Op. Cit. p 57.

Cualquier tipo de reforma teórica debe estar diseñada para soportar al policía que está en la punta de la pirámide, y no a la inversa, o se corre el riesgo, desde un inicio, de condenar al fracaso a cualquier modelo policial.²⁴⁴

Lo que aquí se trata de buscar es un modelo ideal para hacer frente común, único, más sólido y eficiente contra la criminalidad, que a veces pareciera estar más unida y organizada que quienes se encargan de prevenir y detenerla.

En este modelo "deseado" de policía tendría la característica principal de conjugar en un solo cuerpo a la mayoría de los aspectos jurídicos y administrativas que tienen en común los diferentes cuerpos policiales encargados de la prevención, detención e investigación.²⁴⁵

La capacidad básica, única o unificada permitiría una educación estudiada y diseñada con un enfoque policial y no como ocurre actualmente, con tendencia de corte militar o militaroides. En la mayoría de las direcciones de academias estatales el director es un elemento del ejército. Por consiguiente, los resultados que vamos a tener no esperamos que sean de un elemento policial, serán de elementos militares.²⁴⁶

Al respecto es interesante ponderar que una vez unificados los planes de capacitación, su actualización sería muchos más sencilla y acorde con las necesidades.²⁴⁷ Independientemente de la unificación administrativa-jurídica de la policía, la unificación de criterios educativos es necesaria en grado superlativo para tener resultados globales únicos, sistematizados y no dispares.

²⁴⁴ Ídem.

²⁴⁵ Ídem.

²⁴⁶ Ídem, p 59.

²⁴⁷ Ídem.

Serafín Ortíz Ortíz, dentro del foro que se reflexiona en el marco de la propuesta Fox, mencionó que el problema reside en que ni siquiera sabemos de qué disciplina es objeto de estudio. Más atrás, se pensó que era administración pública. Luego se pensó que era Derecho Penal. Ahora, con la reforma del 94, se piensa que es constitucional y algunos otros, como yo (Serafín Ortíz Ortíz), sostenemos categóricamente que se trata de política criminal, que desde luego incursiona en los haberes penales y lo convierte en un saber penal más.²⁴⁸

La reforma del 94 ha sobrevivido y se inscribe en el párrafo penúltimo del 21 de la Constitución, el tema de la seguridad pública como función de Estado en sus tres niveles de gobierno y, desde luego, la función de la policía bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En visión de este investigador no hay otra manera de comenzar el tema de la perspectiva de la construcción de la policía o de la función de la policía que no sea desde el planteamiento criminológico.²⁴⁹

Existe una gran dispersión en todos los órdenes, desde la perspectiva legislativa, teórica, y una serie de confusiones que, ojalá, esta reforma que se presenta pudiera ir atenuando esas confusiones que existe con el tema seguridad pública y función policial.

Hoy en día en el país, existe un sistema nacional de seguridad pública con coordinaciones estatales, y aquí habría que preguntar hasta dónde ha llegado en su construcción ese sistema nacional de seguridad pública y si realmente estamos viviendo un proceso

²⁴⁸ ORTÍZ ORTÍZ, Serafín. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. Op. Cit. p 61.

²⁴⁹ Ídem.

de construcción del mismo o sólo se ha tornado en un asunto discursivo.²⁵⁰

El eje orientador lo constituye lo que llama modelo de intervención garantista en materia policial, que es por donde se puede caminar el asunto de la policía.²⁵¹ Éste es el marco en el que propone ventajas y desventajas.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>La unificación de la policía en su función tanto represiva como preventiva debe inscribirse en un marco justificativo "principista", es decir, lo primero que hay que desarrollar es un modelo. Necesitamos un modelo policial, no reformar una ley y enunciar ahí algunas inquietudes y retomar lo que dicen todos los manuales de policía y lo que también señalan la mayoría de las normas, recogiendo esos ejes "principistas" de protección, salvaguardar, libertades y derechos. Es importante identificar que se está planteando la reforma de la policía federal y de la unificación en un solo cuerpo.</p>	<p>Esta reforma no asegura una protección efectiva de los derechos del gobernado, porque se fortalece el tema de orden público y seguridad pública que pudiera transmutarse por seguridad ciudadana. Hablan de un subsistema de planeación, reclutamiento, selección, formación continua, evaluación del desempeño, separación e incluso, responsabilidad y sanción de los elementos de policía.</p>
<p>Implicaría que hay que construir ese modelo que sirva como paradigma de organización para que pueda ser reproducido en las entidades federativas.</p>	<p>Todo esto de la selección y la formación continua es un asunto que se ha planteado en los últimos 20 años y de manera más concreta, desde la reforma de la Constitución en 94. Una de las desventajas que identifiqué es esta idea de establecer dirección y supervisión funcional de la fiscalía en funciones de investigación para cuidar legalidad y formalidad necesarias cuando investigue la policía. El texto plantea que haya un órgano autónomo, tanto técnica como funcionalmente, y en seguida</p>

²⁵⁰ Ídem, p 62.

²⁵¹ Ídem.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
	se supedita a la fiscalía para que se observe la legalidad y la formalidad.
Se refieren de manera insistente, como uno de los objetivos de la policía, a la preservación del orden y la paz pública y la Constitución no establece eso. La Constitución dice que la seguridad pública es función de los tres niveles de gobierno. No es un asunto conceptual, es un asunto de esencia.	Esto hay que deslindarlo muy bien y hay que precisarlo porque de pronto existe en la práctica una serie de acciones que empalman, que cruzan, pero, además, es tradicional el enfrentamiento entre fiscales y la función policial.
Seguridad pública es la preservación de los espacios públicos por el Estado, es decir, priman los intereses del Estado antes que los de gobernados y la fórmula es al revés.	Hay una excesiva confusión que debemos salvarla de inmediato. Dice el texto que se confieren facultades a la policía para auxiliar a las autoridades militares. Ya sabemos nosotros que el deslinde aquí debe ser puntual. El tema de la seguridad pública o, de la seguridad ciudadana, nada tiene qué ver con el tema de seguridad nacional. Son dos funciones de Estado totalmente diferentes y no hay que confundirlas, a riesgo de que miremos la intervención del Estado desde la perspectiva militar, con apoyo a las funciones de la policía, como asunto de declaración de guerra para con los gobernados, lo que implicaría el eje tan temido de toda una política de seguridad nacional.
Es importante mirar que esta unificación de la policía sólo sería conveniente si inicia un proceso, es decir, la norma no puede orientar y transformar la realidad por el puro decreto. Debe iniciarse un proceso que vigorice y perfeccione técnicas de intervención en materia policial que pueden ser de investigación, presencia, accesibilidad, intervención en casos de crisis y, posiblemente, mediación.	Por último pienso que tampoco hay que confundirlo con protección civil, porque se señala en la normatividad que debe intervenir la policía en desastres, calamidades, riesgos, disturbios, etcétera. Pienso que la intervención de la policía no tiene cabida en ese conjunto de actos materiales; en el mejor de los casos sería para prevenir delitos a si sobrevienen actos que vulneren libertades, derechos de gobernados y que puedan ocasionar mayores daños.

La policía en el mundo está unificada, bajo modelos que tienen matices importantes, los cuerpos de policía no presentan una frontera orgánica entre sus actividades de prevención y sus actividades de investigación. Eso es funcional.

Hay que vigilar al que nos vigila. Hay que cuidar al que nos cuida. Son sistemas desafortunadamente caros y complejos, pero parece ser que necesarios porque la inercia de la policía en todo el mundo es la endogamia²⁵² y el exceso.²⁵³ Una cosa es que pongan ciudadanos con autoridad moral a observar a la policía y otra cosa es que se construyan órganos de escrutinio especializados sobre la policía. Son dos cosas muy distintas.

En consecuencia, López Portillo expreso -no me parece serio decir- "el proyecto no funciona". Lo que a su parecer es fundamental es que el proyecto tiene que ser contratado a través de un proceso de construcción real de conocimiento y de instrumentos de reforma policial moderna.²⁵⁴ El legislador enfrenta un desafío extraordinario, porque los legisladores evidentemente y sin ánimo de vituperio no están capacitados, no tienen por qué conocer una reforma policial democrática.

Necesitamos aprovechar esta propuesta para construir instrumental, de lo que es o de lo que debe ser nuestra policía en el terreno normativo, pero mucho más en el terreno de la gestión institucional que es el área de impacto real de lo que se ha llamado las rutinas policiales.

En opinión de Josefath Magaña, es momento de dejar los argumentos respecto a la capacitación y beneficio económico para

²⁵² Endogamia: es la reproducción dentro de una población de pequeño tamaño en la que se suele producir creciente parentesco y donde no se produce migración. Conduce a la consanguinidad.

²⁵³ LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. Op. Cit., p 68.

²⁵⁴ Ídem.

mejorar a la policía. En su pensar vale tener mejores métodos de control y capacitación ética. Pondera los argumentos sobre los beneficios que se le den a la policía y las promociones estima oportuno darles otras herramientas.²⁵⁵ Sería beneficiosa la unificación de criterios en capacitación, atento a que sería un trabajo en conjunto que dará mejores beneficios, así como, la eficiencia hasta donde tenga que ser y hasta donde corresponda.

Por último, se señala que la expectativa de un proyecto de ley de una policía federal unificada debe refinar el modelo con criterios serios objetivos y de estricta planeación; además debe construirse como precedente la información criminológica.²⁵⁶ La orientación que debe darse a la función de policía en materia de políticas públicas; se desea una policía auto-constatadora del Estado a una policía garantizadora de derechos del gobernado.²⁵⁷ Pues si tomamos la perspectiva autoritaria, es incuestionable que la policía unificada o no, sería un ente protector de los intereses del Estado.

Esta unificación implica su inclusión en un proceso. Se trata de todo un modelo estructural con mística de servicio. No se puede mirarla desde una perspectiva del decreto para de ahí partir a transformar a la policía.

Por otro lado, puedo mencionar que la percepción ciudadana respecto de la procuración e impartición de justicia, así como el sistema de seguridad pública, no han dado los resultados que la sociedad espera de ellos. Esta percepción se atribuye principalmente al descrédito de las instituciones por la ineficacia

²⁵⁵ MAGAÑA, Josafath. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. Op. Cit., p 68-69.

²⁵⁶ Recopilar y analizar la información requerida para la conformación de diagnósticos del comportamiento de los delitos de alto impacto.

²⁵⁷ ORTÍZ ORTÍZ, Serafín. Segunda Mesa, Ventajas y Desventajas de la Unificación de los Cuerpos Policiales. Op. Cit., p 69.

en el actuar de las autoridades, que se traduce en inseguridad pública y en mayor impunidad.²⁵⁸

En este contexto 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. Esto se verá cristalizado con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, donde verdaderamente se transforma el sistema y se otorgan facultades de investigación a la policía.

En este sentido, el Ejecutivo Federal tiene la firme convicción de que sólo mediante una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos, que cumpla las necesidades esenciales del Estado relativo al fortalecimiento del orden público con base a la legalidad, se podrá revertir esta sensación social de impunidad.

Estoy convencida que bajo el nuevo esquema constitucional se hará necesaria la permanente profesionalización, especialización y nivel de científicidad satisfactoria en las tareas constitucionales asignadas a los policías de investigación y perseguir delitos, creo que esta exigencia se da sin paso a la reversa, los ciudadanos reclaman una mayor policía con principios deontológicos arraigados que haga de la cultura de la legalidad su lógica de servicio.

Ser policía tendrá muy pronto que significar un decoroso espacio de desarrollo profesional con el correspondiente reconocimiento social, el policía, social y legalmente, debe de una

²⁵⁸ Del 1 de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2005 las instituciones federales encargadas de procurar justicia y seguridad pública han logrado detención de 49, 261 delincuentes organizados. Quinto Informe de Gobierno de la Administración Pública Federal 2000-2006, 1 de septiembre de 2005.

vez por todas, de ser percibido como un ciudadano de segunda. El actuar policial deberán en lo sucesivo tener plena correspondencia con el estado democrático de Derecho, la vía de la reinserción social y en su caso la posibilidad de aplicar el control a ultranza exigido por un derecho penal de excepción.

3.3 Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El presidente, Felipe Calderón Hinojosa, el 9 de marzo de 2007 envió al Senado de la República una iniciativa de reformas constitucionales que modifican el sistema de justicia penal, crean el Sistema Nacional de Desarrollo Policial y regulan el arraigo.²⁵⁹ Y que ahora es reforma constitucional publicada.

Las reformas a nueve artículos de la Constitución, también proponen medidas cautelares para proteger el derecho de las víctimas y que los sentenciados en centros federales puedan purgar sus penas en instituciones de otro fuero. Al respecto será interesante ver como se interpretan y vayan estos principios a la normatividad secundaria.

A medida que un estado democrático de Derecho avanza en su desarrollo político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la incidencia delictiva.²⁶⁰ Es por eso que en el mundo se reconoce que deben adecuarse las estructuras constitucionales y legales para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad y con absoluto respeto a la legalidad.

²⁵⁹ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone. 9 de marzo de 2007.

²⁶⁰ Ídem.

México no es la excepción; nuestro sistema de justicia penal ha sido objeto recurrente de críticas y llamados a su modernización, tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.²⁶¹ Claro esta se sacrifican garantías en la lógica del control y la seguridad pública.

En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años. Esta situación dificulta el desarrollo de México, aleja las inversiones, da lugar a una percepción de temor generalizado en la sociedad, provoca desconfianza en las instituciones públicas y obstaculiza el desarrollo personal de los individuos y de toda nuestra comunidad. Particularmente porque los "enemigos"²⁶² están vulnerando a las instituciones sin ningún respeto cada día matan a un mayor número de policías y cada vez de mayor jerarquía como mensaje de irreverencia y descrédito institucional, dejando siempre la sospecha del involucramiento de los mandos en los sucios negocios del crimen organizado que combaten.

En el documento, el presidente de la política de la guerra al narco, afirmó que el sistema de justicia penal en México es objeto recurrente de críticas, por lo que es urgente modernizarlo, ya que los niveles de inseguridad e impunidad se han incrementado exponencialmente en los últimos años.

Es imperativo revertir los índices de inseguridad pública e imprescindible que la sociedad recupere la confianza en sus

²⁶¹ Idem.

²⁶² Son individuos que se caracterizan por rechazar la legalidad del ordenamiento jurídico y persiguen la destrucción de ese orden. Quien ha cometido un hecho delictivo.

instituciones²⁶³; que sienta la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta y que la víctima tendrá a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado. No se puede permitir que las generaciones futuras se acostumbren a vivir en medio de la violencia, a que vean como es natural la impune comisión de los delitos. Es necesario generar un ambiente de paz pública que devuelva la tranquilidad a nuestras familias y sea uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cada individuo y de la sociedad, en un marco de libertad y justicia.²⁶⁴

Es necesario revertir los índices de inseguridad pública para que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones y acabar con el escepticismo que obstaculiza el desarrollo nacional; tal discurso no se hace con el simple discurso de que “venimos ganando la guerra”, cuando las bajas oficiales y el control del crimen indica lo contrario.

El actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos e incluso el de la reforma que casi es lo mismo en la actualidad no operará eficientemente, con la reforma seguirán las muertes y los delitos. Hoy, la globalización y las nuevas tecnologías han modificado no solo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus valores y costumbres. Esto exige una revisión a fondo, una

²⁶³ La Ciudad de México, el 27 de junio de 2004 vivió una de las movilizaciones más importantes de los últimos tiempos: la marcha ciudadana contra la inseguridad. Fue una caminata de protesta, hecha por millones de personas a convocatoria de los propios ciudadanos, y fue la expresión elocuente y masiva de la protesta y el hartazgo por el problema público número uno en México: la inseguridad. Esa marcha expresó lo que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal y las instituciones públicas se habían negado a reconocer: que México vive una situación de excepción, caracterizada por una oleada de delincuencia que afecta a las empresas, la vida económica, a la convivencia social, que mantiene bajo la sombra de la corrupción a las instituciones y que pone en riesgo cotidianamente la vida de millones de personas.

²⁶⁴ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

modernización que permita hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.²⁶⁵

En este sentido, propuso crear el Sistema Nacional de Desarrollo Policial, que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, sanción y reconocimiento de todos los cuerpos policiales federales, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios.

Nuestro sistema de justicia ha colocado la figura del Ministerio Público, a lo largo de nuestra historia posrevolucionaria, como la autoridad a cargo de la investigación de los delitos, con el auxilio de una policía bajo su autoridad y mando inmediato que, sin autonomía funcional y administrativa, ha visto limitada su capacidad de investigación.²⁶⁶

Fue en la reforma constitucional de 1996, cuando la palabra "investigación" se incorporó al texto del artículo 21 y se dejó por completo esta función y la persecutora al Ministerio Público, convirtiendo a la policía en un órgano auxiliar que sólo puede investigar bajo las directrices estrictas del primero. Esta reforma constitucional, que fue producto de la tradición de la legislación procesal secundaria, hizo que el Ministerio Público fuera rebasado por la realidad social.²⁶⁷

Actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación²⁶⁸ por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la

²⁶⁵ Ídem.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ La autoridad investigadora se encuentra sometida a la voluntad del Ejecutivo, misma que no siempre tenderá a investigar a fondo los hechos, sino que, por el contrario, puede bloquear investigaciones, por un sinfín de motivos. La autoridad investigadora puede darle prioridad a determinadas investigaciones, dejando al olvido otras tantas, por razones de tendencia políticas-electorales. El Ministerio Público puede dejar de investigar posibles conductas que cometan miembros del Ejecutivo, creando cierto rango de impunidad. DAGDUG KALIFE, Alfredo. El Ministerio Público Federal, desde la óptica de una urgente Reforma Procedimental Penal. *Revista Mexicana de Justicia*, los nuevos retos desafíos de la PGR, Sexta época, Número 10. Procuraduría General de la República, México 2005, p. 196.

policía y ésta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se constriñe al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación.²⁶⁹

En el proyecto se modifica el artículo 21 constitucional para determinar que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía, que actuará bajo la conducción jurídica del primero.

Es indispensable redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante los tribunales.²⁷⁰

Las facultades de investigación entre los órganos responsables (policía y Ministerio Público) permitirán una investigación más científica, objetiva y profesional, con la consecuente solidez en el ejercicio de la acción penal.²⁷¹

²⁶⁹ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

²⁷⁰ Ídem.

²⁷¹ Promover la incoación del procedimiento judicial. Solicitar las órdenes de comparecencia y de aprehensión. Pedir el aseguramiento de bienes para los efectos de reparación del daño. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la pretensión punitiva y la tramitación pronta y expedita de los procedimientos. Función fundamental del órgano investigador ministerial.

La existencia de estos mecanismos alternos permite que el Estado mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos. A su vez, es una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.²⁷²

La reestructuración del sistema de justicia penal que se propone se sustenta en la experiencia internacional y, además, en los esfuerzos realizados por diversas entidades federativas en las que se han concretado reformas legislativas para agilizar los procedimientos penales y facilitar la restitución de los derechos a las víctimas u ofendidos.

El Ejecutivo Federal reconoce profundamente los esfuerzos y el trabajo realizado para alcanzar la meta de una justicia pronta y expedita y considera de la mayor importancia sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país. La Federación y las entidades federativas, bajo criterios uniformes y sistemáticos, podrán coordinar los esfuerzos y obtener la colaboración de todos los actores en el abatimiento de la impunidad y la recuperación de la seguridad y la justicia.²⁷³

La unificación penal ha sido una tendencia cada vez más fuerte de las repúblicas que han elegido como modelo de organización el sistema federal.

En efecto, un modelo eficaz, ante el incremento de la delincuencia, no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales sin control

²⁷² Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

²⁷³ Ídem.

alguno; sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un estado democrático de Derecho.

Para elevar la capacidad de investigación y estar a la altura de las nuevas facultades constitucionales, así como para fortalecer las tareas de prevención policial, se propone un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros. Es imperativo para el Estado mexicano blindar a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y dignificar así su papel ante la sociedad.²⁷⁴

El principal problema que aflige a la sociedad mexicana es el de la inseguridad. Éste ha mermado la calidad de vida de los ciudadanos así como sus relaciones familiares, laborales y comunitarias.

La profesionalización de los servidores públicos y la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos son fundamentales para el éxito de esta estrategia, además de que se busca acabar con los casos de policías que han obtenido sentencias favorables en su remoción y han sido reinstalados a pesar de su deficiente desempeño.²⁷⁵ Tal postura es delicada por desacreditar la veracidad de la legalidad del sistema de justicia y por fortalecer una lógica de estiques y etiquetas.

La reforma tiene como objetivo el abatimiento y control de la inseguridad jurídica y pública por medio de una reestructuración

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ El Universal. Ciudad de México, Envía Presidente a Senado Reformas al Sistema de Justicia Penal. Martes 13 de marzo de 2007.

de fondo de nuestro sistema de justicia que se traduzca en mayor tranquilidad y seguridad jurídica para nuestras familias.

A través de la presente Iniciativa, el Ejecutivo Federal hace un enérgico llamado a todas las fuerzas políticas para que sumar esfuerzos en un proyecto de unidad que tiene como fin último el único interés y objetivo que, como servidores públicos, debemos tener en consideración: México.

La propuesta de reforma antes descrita, someto a la consideración del Senado de la República, reformas a los artículos 16²⁷⁶, 17²⁷⁷, 18²⁷⁸, 20²⁷⁹, 21²⁸⁰, 22²⁸¹, 73²⁸² y 123²⁸³, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación a estas reformas sólo abordaremos los artículos referentes a las instituciones de seguridad pública.

Artículos 21 y 73, fracción XXIII y 123, fracción XIII.

La reingeniería de las instituciones encargadas del combate a la delincuencia requiere la reforma normativa que permita recuperar la naturaleza de los órganos investigadores y acusadores; es decir, otorgar a la policía la facultad de realizar

²⁷⁶ En este precepto se habla de la creación de jueces de control, los que deberán resolver de inmediato las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requiera control judicial garantizando los derechos de los indiciados. BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Fisonomía de un nuevo procedimiento penal. CRIMINOGENESIS, Número 2., Op. Cit., p 48.

²⁷⁷ En este artículo ya se habla del proceso oral, las sentencias que dicten, deberán explicarse en audiencia pública. *Ibidem*.

²⁷⁸ En las reformas se omite la garantía de libertad bajo caución y su procedencia, por lo que desaparece el término delito grave y no grave. *Ídem*. p 49.

²⁷⁹ Aquí se señala la transformación de nuestros procesos al determinar que el proceso penal será acusatorio y oral. *Ídem*. p 50.

²⁸⁰ En este precepto se confirma que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. *Ídem*. p 51.

²⁸¹ En este artículo de alguna manera se justifica el decomiso y más en relación con la delincuencia organizada, los instrumentos, objetos y productos de delito y se cubren también en el enriquecimiento ilícito. *Ídem*. p 52.

²⁸² Aquí se menciona que para poder expedir leyes se deberán coordinar y organizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional.

²⁸³ En este precepto es conveniente reflexionar sobre los motivos que explican y legitiman los alcances a los militares.

investigaciones que permitan identificar a las personas que cometen delitos y, al mismo tiempo, que generen los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda presentar ante los órganos jurisdiccionales posiciones de acusación suficientemente soportadas, logrando un doble fin: menor impunidad y mayor certeza en el procedimiento.²⁸⁴

En este sentido, se propone reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer claramente que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función. La intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe.²⁸⁵

La policía debe asumir la responsabilidad en la investigación técnica y científica de los delitos. Para ello, no basta otorgarle autonomía bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, sino que es imprescindible contar con herramientas complementarias y, por ello, la presente iniciativa, en el artículo 73, fracción XXIII, propone crear el Sistema Nacional de Desarrollo Policial, cuyo propósito es lograr cuerpos policiales altamente capacitados y con sólidas bases profesionales para el reto que significa el abatimiento de la impunidad.²⁸⁶

En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los

²⁸⁴ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

²⁸⁵ Ídem.

²⁸⁶ Ídem.

delitos, así como, la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones,²⁸⁷ significan una parte fundamental del éxito de esta estrategia, toda vez que si no contamos con agentes ministeriales y policial eficientes, honestos y confiables, cualquier esfuerzo para enfrentar a la delincuencia será inviable.

La necesidad de depurar las instituciones policiales fue plasmada en la reforma constitucional de 1999, en la cual se estableció, entre otras cosas, que si tales elementos no cumplían con los requisitos de permanencia fijados en la ley, podrían ser removidos sin que procediera su reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procedería la indemnización.²⁸⁸

La intención del Constituyente fue establecer un enérgico mecanismo para expulsar a los miembros de las instituciones policiales que hubieran incumplido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, negándoles, en términos absolutos, la reinstalación en sus cargos, cualquiera que haya sido la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido, pues aunque aquélla hubiera sido favorable para los quejosos, sólo procede su indemnización.²⁸⁹

Con posterioridad a la reforma constitucional citada, en el ámbito federal se implementó un amplio esquema de evaluaciones a los agentes policiales, el cual tuvo resultados buenos, pues se consiguió separar a los elementos que no cumplían con los requisitos de permanencia, que no cubrían el

²⁸⁷ Ídem.

²⁸⁸ Al poner en marcha la Procuraduría General de la República el Programa de Dignificación, el Centro de Control de Confianza realizó diversas evaluaciones a servidores públicos adscritos a esta, de los cuales mil 890 resultaron no aptos, por lo que tuvieron que ser separados de su encargo; esto fue en la administración de Jorge Madrazo Cuellar como Procurador de la República. Periódico La jornada. México, D.F. jueves 7 de septiembre de 2000.

²⁸⁹ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

perfil requerido para sus funciones, o en el caso de que su integridad laboral era ampliamente cuestionable.

Sin embargo, la interpretación judicial fue en el sentido de que la reinstalación era viable cuando el interesado obtuviera resolución favorable, aún y cuando fuera para efectos.

Como consecuencia, los agentes policiales que por tecnicismos probatorios o criterios en extremo protectores, han obtenido sentencias favorables en contra de su remoción, han logrado su reinstalación en las instituciones de seguridad pública, no obstante que existen claros indicios que demuestran su deficiente desempeño como servidores públicos o, incluso, la ruptura del orden legal.²⁹⁰

Por tales razones, someto a consideración, la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de señalar, en forma expresa, que la remoción de los agentes del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas y federación se efectuará libremente, en los términos que señalen las leyes. Adicionalmente, se reitera que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos. De esta manera, en caso de que prospere algún medio de defensa, el Estado deberá cubrir una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones.²⁹¹

De un análisis del artículo anterior es claro que hay una desigualdad social respecto a los policías y los demás funcionarios encargados de la seguridad pública y los demás ciudadanos por que se les niega el derecho a la reinstalación en su empleo

²⁹⁰ Ídem.

²⁹¹ *Ibidem.*

independientemente de que se llegare a demostrar que es trabajador fue despedido injustamente, no se le da al servidor público la oportunidad de reivindicarse, provocando una inseguridad social en él, también señala que se instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social por medio de los tres órdenes de gobierno y, se les otorgará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada la oportunidad de un fondo para vivienda y poder adquirir una casa.

Este es un concepto que ha permeado en los últimos años en razón de otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad.

El principal objetivo de esta iniciativa de reforma, es la necesidad de la unificación legislativa, tanto en la definición de las conductas delictivas y sus penas, como en el diseño para su ejecución, persecución e investigación. En efecto, la comisión de un delito en un Estado de la República debe tener una sanción equivalente si se comete en otro, a la vez que el mecanismo de su persecución debe ser idéntico.²⁹²

Resumen de la reforma policial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Puntos tomados en consideración de la iniciativa de reforma:		
Objetivos	Cómo se logrará	Ley
Unificar a las policías en una Secretaría que sea responsable de la política criminal. Mandar un mensaje de fuerza en contra de la	Unificar AFI-PFP. Concentrar en la Secretaría de Seguridad la responsabilidad de la política criminal. Crear un Sistema Nacional de	Reforma constitucional: artículos 21, 73 frac. XXIII y 123 a apartado B, frac. XIII. Reforma legal: Ley

²⁹² Ídem.

<p>delincuencia.</p> <p>Formar una policía profesional y eficaz en la investigación del delito.</p> <p>Reposicionar a la policía como un servicio público de la comunidad.</p>	<p>Seguridad Pública que implica:</p> <p>-Que todos los policías (desde los municipales hasta los federales) tengan la misma capacitación básica.</p> <p>-Fortalecer el Sistema de información compartido para todos los cuerpos policiales del país.</p> <p>-Sistema salarial básico, programa de vivienda y seguro de vida para los policías. Si se cuenta con mejores policías nos darán mejor servicio.</p>	<p>General en materia de Seguridad Pública, Ley de la Policía Federal.</p>
--	---	--

Lo anterior, no invade la soberanía de los Estados que componen la Federación, en todo caso, la ley habrá de determinar las competencias correspondientes y deja, en todo momento, la facultad a las entidades de organizar en los términos que consideren pertinente sus instituciones de procuración y administración de justicia.²⁹³

De conformidad con lo que establece la iniciativa de reforma, la justicia será similar en todo el territorio nacional y por ende, el desarrollo del sistema beneficiará a todos, bajo un esquema de certeza y seguridad jurídicas que la uniformidad legislativa proporciona.

Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123,

²⁹³ ídem.

todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue²⁹⁴:

Únicamente haremos referencia a las instituciones policiales que son materia de estudio en este documento.

Reformas Constitucionales	Comentarios
<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.²⁹⁵</p> <p>Seguridad pública es una función a cargo del Estado, en Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.²⁹⁶</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas²⁹⁷:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones</p>	<p>El sistema de seguridad pública es de alcance nacional tarea emprendida en el orden constitucional.</p> <p>La operación del sistema sugiere nuevos textos constitucionales, que permitan nuevos programas y acciones específicas. Es pública la preocupación por afirmar los elementos de un verdadero sistema nacional en que se han menudeado las frustraciones; los resultados no corresponden a la movilización de recursos, políticos y económicos y al mismo tiempo preservar las facultades de los diversos órdenes de gobierno. Difícil tarea.</p> <p>El objetivo común es colmar vacíos.</p> <p>En consecuencia, todo el personal integrado en las corporaciones se encuentra sujeto a una especie de</p>

²⁹⁴ Minuta Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. México, D.F., a 12 de diciembre de 2007.

²⁹⁵ *Ibidem.*

²⁹⁶ *Ídem.*

²⁹⁷ *Ídem.*

Reformas Constitucionales	Comentarios
<p>de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p> <p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>valoración a la luz de nuevas disposiciones de ingreso de personal.</p> <p>Señala que el sistema de seguridad pública debe estar sustentado en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conforman.</p> <p>Se entiende, que el sistema no ha conseguido ese sustento y por ello se quiere reclamar desde la cúspide de la Constitución.</p>
<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.²⁹⁸</p>	<p>Aquí también se deberá colmar otro vacío, conforme a las leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública se deberán contemplar especialmente atribuciones para la organización y funcionamiento del Sistema.</p>
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforma a la ley.</p> <p>Apartado B...</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes de ministerio público, peritos y los</p>	<p>La inclusión de esta advertencia y el énfasis que implica no parecerían técnicamente necesarios, aunque probablemente lo sean desde una perspectiva política.</p>

²⁹⁸ Ídem.

²⁹⁹ Ídem.

Reformas Constitucionales	Comentarios
<p>miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.²⁹⁹</p> <p>Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido.³⁰⁰</p>	<p>Se trata, sin duda, de una manera de retirar a todo el personal en servicio e incorporar una planta totalmente distinta, conforme a las disposiciones expedidas y a los criterios imperantes en el momento en que se apruebe la iniciativa, en su caso, y las normas reglamentaria de ésta.</p>

A pesar que en la actualidad existan más de mil corporaciones de policías en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales³⁰¹, la falta de coordinación y unidad de mando, así como las irregularidades en sus salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policial y que, simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propios de acción.

No obstante lo anterior, se reconoce que los cuerpos policiales deben regirse por criterios objetivos y de alta profesionalización. Es incuestionable la pertinencia de que la policía se integre y actúe conforme a los criterios objetivos y de alta profesionalización que se menciona. Es impensable para un

³⁰⁰ ídem.

³⁰¹ En el país existen 360 mil policías estatales y municipales. Discurso pronunciado por el Director de Inteligencia de la Policía Federal, al participar en el Simposium Internacional sobre Seguridad Pública en el Palacio Legislativo de San Lázaro. México D. F., a 9 de abril de 2008.

México moderno en policías con primaria o secundaria trunca, es menester dar el salto en dar fortaleza a las academias e instituciones de los tres órdenes de gobierno con seriedad convicción y voluntad política acompañada de recursos, no con discursos.

Al respecto puedo mencionar que en el Estado de San Luis Potosí se ha adoptado el Nuevo Modelo Institucional de Policía.

Por otro lado, mencionaré que el Presidente de la República en el Estado de San Luis Potosí, puso en marcha el Nuevo Modelo Institucional de Policía, exhortando a quienes integrarán la corporación a actuar con lealtad y valentía, con espíritu de honor y patriotismo, y no dar un paso atrás, ni ceder plazas, ni titubear contra la delincuencia y el crimen organizado.³⁰²

Se reconoce que no es suficiente con una policía honesta y formada, se ha preocupado y ocupado por la seguridad de los cuerpos policiales para que tengan un salario decoroso, estabilidad laboral y desarrollo profesional.

En esta corporación no tiene ni tendrán cabida las conductas que se aparten del deber o que traicionen a la corporación a al país, advirtió durante la presentación del nuevo Modelo Institucional de Policía, Academia Superior de Seguridad Pública, que, afirmó, será una de las mejores del mundo.³⁰³

El primero permitirá a oficiales y al personal administrativo contar con un financiamiento para comprar una vivienda digna; el segundo consiste en la creación de un seguro de vida de invalidez en beneficio de los oficiales y sus dependientes económicos.

³⁰² Calderón pone en marcha el nuevo Modelo Institucional de Policía. San Luis Potosí. Periódico Reforma, lunes 15 de octubre de 2007.

³⁰³ *Ibidem*.

Al subrayar el compromiso del Estado mexicano con los que resguardan la seguridad de los mexicanos, hoy se requiere de policías honestos, comprometidos y valientes para dar la batalla contra la delincuencia y el crimen organizado y por la seguridad pública en México.³⁰⁴

Necesita policías que hagan valer el código de ética de su corporación, proteger al inocente y al débil de la violencia y el abuso, respetar los derechos constitucionales de cada ciudadano en la libertad y en la justicia, explicó.³⁰⁵

Expresó que con el nuevo modelo comienza la transformación de la seguridad pública del país, el cual estará a la altura de las mejores del mundo, de un nuevo perfil de policía que realizará el servicio civil de carrera y es un esquema de capacitación e información.

Lo que se pretende es reunificar a la policía y que todo el país cuente con los mismos estándares; la academia capacitará a 100 mil policías por año y el objetivo es que sean policías científicos, institucionales, profesionales y honestos que trabajen bajo la convicción de hacer respetar la ley. Cifra absurda e insostenible, se requiere reproducir en las academias y ampliar los planes y programas de desarrollo policial.

No se trata de dar cursos desordenados y carentes de sincronía, es menester unificar los criterios en los diferentes niveles y especialidades de la actividad policial.

Así puedo mencionar, que a los 6 meses de haber ingresado la nueva generación de policías federales los cuales fueron capacitados por agentes de Francia, Estados Unidos, Argentina,

³⁰⁴ Ídem.

³⁰⁵ Ídem.

Alemania, España, Ecuador y Chile, el Gobierno federal le apuesta a tener una policía más tecnificada que una de control, como antaño se hacía.³⁰⁶

El objetivo, además de acabar con la imperante corrupción al interior de las corporaciones, es que el combate a la delincuencia basado en la fuerza pase a uno que se sustenta en la inteligencia y acciones preventivas y proactivas, por lo que hoy, el perfil del nuevo policía federal es universitario, con doctorado, maestrías y especializaciones.

Y en algunos casos, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), con capacitación en el extranjero, en países como Chile y Estados Unidos, por lo que en el futuro inmediato, la policía mexicana podrá estar a la par de cualquier otra del mundo.

Estas son las herramientas con que cuentan los casi 11 mil nuevos egresados de la Academia de Policía de San Luis Potosí, quienes de acuerdo con la SSPF, recibieron entrenamiento en investigación, combate, terrorismo, explosivos, ética, derechos humanos, además de aprobar exámenes toxicológicos y controles de confianza.³⁰⁷

La institución refiere que, incluso, 50 elementos policiales de otros países han acudido a esta Academia a capacitarse, y actualmente entre 15 y 20 policías mexicanos lo hacen en el extranjero en diversas áreas.

Estas capacidades, aunadas a la incorporación de tecnología de punta en todas las áreas estratégicas de la SSPf, harán que la fusión de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal

³⁰⁶ Apuesta el Gobierno Federal por la Policía Tecnificada. Periódico El Sol de México, México, D. F., miércoles 16 de abril de 2008.

³⁰⁷ *Ibidem*.

de Investigación (AFI) -y que en breve se le denominará Cuerpo Federal de Policía- sea un frente contra la delincuencia común, organizada y los cárteles de la droga.³⁰⁸

“Que la policía federal esté en posibilidad de coordinar, reaccionar inmediata en operaciones especiales, desarrollar planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, intervenir en situaciones de crisis y, sobre todo, encontrar el punto medio entre la utilización de la fuerza policial y la defensa de los derechos humanos”.³⁰⁹

Para todo esto se creo, el Manual del Nuevo Policía Federal que de acuerdo a este, “Formación inicial para integrar la Policía Federal” con perfil de investigador, su finalidad buscar crear un cuerpo de policía científico, capaz de realizar tareas preventivas, cuyos miembros se reclutan entre el universo de los egresados de las instituciones de educación superior.

Los aspirantes reciben formación básica en el área jurídica, a donde son aleccionados en materias como criminología, mandamientos ministeriales, marcos jurídicos, uso racional de la fuerza, delitos y faltas entre otros.³¹⁰

En el área técnica policial, el universitario cursa las siguientes asignaturas: balística, armamento y tiro policial, acondicionamiento físico, técnicas de defensa personal, instrucción y disciplina policial, radiocomunicaciones y manejo táctico del vehículo policial.³¹¹

Respecto al área de investigación -una de las más importantes-el reclutado debe cursar las materias de metodología

³⁰⁸ Ídem.

³⁰⁹ Ídem.

³¹⁰ Ídem.

³¹¹ Ídem.

de la investigación, ciclo de inteligencia, elaboración, interpretación y técnicas de redes de vínculos, técnica de vigilancia, seguimiento y cobertura, investigación del delito, base de datos criminales, uso de herramientas fotográficas y video, así como preservación del lugar de los hechos.³¹²

El manual también contempla la formación complementaria, que abarca criminalística, cartografía delictiva, anatomía y medicina legal, química forense, manejo de crisis y negociación, psicología criminal, mapas mentales, lógica y pensamiento, técnicas de primeros auxilios, computación y paquetería básica.³¹³

Dichas asignaciones son impartidas por especialistas de la UNAM, del Tec de Monterrey, el Politécnico, y de las policías de Francia, España, Chile (Carabineros), Ecuador, Estados Unidos (FBI, departamento de policía de Los Ángeles y de Chicago) así como la INTERPOL,³¹⁴ con lo que se pretende lograr bajar drásticamente los índices delictivos.

De acuerdo con la SSPF, se cuenta ya con mil 500 elementos egresados de la Academia de Policía, que irán directamente al área de inteligencia, punto medular de la nueva reingeniería policial.³¹⁵

De esta forma y, de acuerdo con el modelo de "Reingeniería al Combate al Delito", se contempla el establecimiento de 500 estaciones de policías en las 32 entidades federativas del país para la recepción de denuncias,³¹⁶ así como investigación para la

³¹² Ídem.

³¹³ Ídem.

³¹⁴ Ídem.

³¹⁵ Ídem.

³¹⁶ Mayor acercamiento a la población.

generación de inteligencia en la desarticulación de organizaciones criminales.³¹⁷

También afirma que algunos de los egresados se encargarán de diseñar, coordinar y ejecutar los dispositivos de inspección y vigilancia con el fin de mantener el orden y prevenir delitos.

Otros realizarán operativos para desarticular redes delictivas, facilitar la participación ciudadana y restablecer la autoridad de estado, en coordinación con policías estatales y locales.

Los que estén adscritos a la nueva Unidad de Inteligencia Policial serán responsables de la recolección, clasificación, registro y evaluación de información de orden criminal, ejecutar métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos, organizaciones zonas prioritarias y modos de operación, vinculación con la delincuencia organizada para su combate.³¹⁸

Los que sean adscritos a la Unidad de Fuerzas Federales estarán encargados de explotar la información generada en el seno del cuerpo federal de policía, para combatir los delitos, e intervenir en situaciones de crisis, además, se encargarán de las operaciones especiales.³¹⁹

En cuestión de derechos humanos, se busca tomar experiencias de países como Alemania, Chile, Argentina, donde está perfectamente normado el uso de la fuerza y no hay riesgo de ninguna operación indebida, porque el policía debe ajustarse a la norma.

³¹⁷ Apuesta el Gobierno Federal por la Policía Tecnificada. Periódico El Sol de México. Op. Cit.

³¹⁸ Ídem.

³¹⁹ Ídem.

Sin embargo, para el titular de la Secretaría de Seguridad Pública federal, México no requiere de una Policía Nacional, como se pretende para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, sino estructurar un modelo integral para los policías que integran las *mil 661 corporaciones policiales en todo el país*. Ese es el objetivo a perseguir, "porque los recursos económicos existen",³²⁰ pero el problema es que persiste la falta de voluntad para sumar esfuerzos.

Esta acción forma parte del proyecto³²¹ "Plataforma México" para aplicarse en los tres niveles de gobierno³²² y así multiplicar el modelo que prevalecería como una Policía Nacional, como se aplica en Estados Unidos, Europa y algunos países de América Latina.³²³

Al respecto, la presidenta de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), ha advertido en reiteradas ocasiones que de los policías que integran las corporaciones de todo el país, la AFI representa el 7 por ciento, cuando su imagen es "muy diferente a la antigua Policía Judicial Federal".³²⁴

Sin embargo, han sido incapaces de cumplir con su obligación de proporcionar la seguridad pública, que es el principal derecho humano, por que de su efectiva protección depende el ejercicio pleno de las demás libertades y derechos.

En este sentido, se advierte que se trata de un proyecto inacabado, porque la Agencia Federal de Investigación (AFI) no

³²⁰ Con atraso de 30 años corporaciones policiales. Periódico El Sol de México. Op. Cit.

³²¹ Este proyecto, que encabeza la Secretaría de Seguridad Pública federal, lo fortalece el Centro Nacional de Control de Confianza (CNCC), órgano destinada a revisar la situación patrimonial y percepción social de cerca de 500 mil policías estatales, municipales y federales en todo el país, con lo que se busca frenar la corrupción y nexos con el crimen organizado o narcotráfico.

³²² Las corporaciones policiales federales, estatales y municipales dejaron de evolucionar hace 30 años y se quedaron en el rezago, al grado que sorprende que en países como Costa Rica y Nicaragua, que sufren el fenómeno de la guerrilla, tengan policías mucho más evolucionados.

³²³ Con atraso de 30 años corporaciones policiales. Periódico El Sol de México. Op. Cit.

³²⁴ Ídem.

está completamente consolidada y no se debe permitir que le suceda lo que sucedió con la Policía Federal Preventiva (PFP). Según registros de la Procuraduría General de la República (PGR) y Seguridad Pública federal, tanto los efectivos de la AFI como de la PFP reciben constantemente cursos de instrucción internacional, en Estados Unidos específicamente, para el combate al narcomenudeo, debido a que nuestro país sufre un aumento del consumo del 20 por ciento anual.³²⁵

Estos cursos forman parte de la estrategia del Plan México, que es auspiciado por el Gobierno de Estados Unidos contra el narcotráfico, y contiene similitudes estructurales y operativas al Plan Colombia.

Ante la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la PGR ha advertido que “no hay una sola instancia en este país que pueda luchar contra el crimen organizado, pues no hay siquiera un nivel de gobierno que pueda solo enfrentarlo”.³²⁶

Incluso, se reconoce que a pesar de que existen recursos, elementos y todas las capacidades para enfrentar esta lucha, siguen desorganizados, descoordinados y enfrentando una delincuencia más organizada.

³²⁵ Ídem.

³²⁶ Ídem.

CAPITULO IV

FACTIBILIDAD DE UN MODELO DE POLICÍA UNIFICADA

4.1 Visión Sociológica de la propuesta

Para conocer un hecho social es necesario que el investigador deseche los prejuicios, las precauciones y las ideologías, para que su pensamiento y toma de postura no interfiera en la explicación científica de los hechos. Respeto de una cosa en todo objeto de conocimiento, del cual no se puede tener nociones, basta observar la forma con que se presenta en la generalidad de las sociedades.³²⁷ Esta comprobación es necesaria, cuando este hecho se refiere a una especie social que no ha realizado todavía su evolución integral.

Se puede constatar hoy en día en los diversos diagnósticos sobre la sociedad mexicana, que ésta atraviesa por un agudo proceso de descomposición, expresado en una creciente violencia y en una insuficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Se trata sin lugar a dudas de un fenómeno de violencia tanto estructural como delincencial de múltiples causas, y que es, a la vez, factor básico en diversas situaciones a la que como miembros de la sociedad nos enfrentamos cotidianamente.³²⁸ La dinámica de violencia creciente en la sociedad y de insuficiencia de las instituciones para acotarla, trastoca de raíz uno de los principios básicos de lo que es y significa la vida en sociedad:

³²⁷ DURKHEIM, Emile. Las reglas del método sociológico, Ediciones Coyoacán, México 2001. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

³²⁸ Afirmación que pone en el centro el drama qué significa hablar de descomposición social en la que nos recuerda que la única posibilidad de ser, es precisamente a la desintegración social, en cierto sentido, cancelar nuestra propia posibilidad de ser.

proveer a sus miembros de seguridad en todos los órdenes de su existencia.

Cuando se constata, en nuestro país, que la preocupación más importante de los individuos es su seguridad, lo que se está confirmando es una profunda insatisfacción con la manera en la que una sociedad concreta está organizada y se aboca a materializar el pacto social elemental que la constituye.³²⁹ En otras palabras, esa sociedad ha dejado de ser funcional para los individuos que la conforman por lo que resulta indispensable y urgente un nuevo pacto social que permita a dicha sociedad su reestructuración.

Hoy en día, y frente a lo anterior, uno de los problemas a los que nos enfrentamos en los diagnósticos³³⁰ que se formulan respecto de la inseguridad tiene que ver con el hecho de que no se le reconoce su dimensión social, así como con el hecho de que para enfrentarla suelen proponerse estrategias fragmentadas, que, o bien sólo atienden algún factor, o que cuando atienden más de uno, se hace de manera aislada, sin sistema y de forma discontinua.

³²⁹ PEÑALOZA, Pedro José, ESPINOZA TORRES, Felipe. Los desafíos de la prevención del delito en América Latina. Este país, México. Número 116, noviembre 2000, p. 4.

³³⁰ Ejemplos de diagnóstico que se resisten a reconocer la dimensión social del problema de la inseguridad son todos aquellos que suelen privilegiar un factor como su causa principal; por ejemplo, los que se centran en la dinámica de desigualdad económica que se considera inherente el neoliberalismo económico y ven en el combate a la pobreza la pieza central; o bien los que señalan que con una reorganización administrativa de las áreas de procuración de justicia y la adopción de modelos de "calidad total", se avanzará notablemente. El señalamiento anterior, no quiere decir por supuesto que no valoremos la prioridad que tiene el combate a la pobreza; al contrario, es evidente que cualquier propuesta de un nuevo pacto social lo tiene que poner en el centro, lo que queremos señalar es que para hacer frente al problema de la inseguridad no es suficiente disminuir el número de pobres.

Ha llegado el momento de romper con las viejas visiones e internarse en la exploración de nuevas alternativas que, aunque puedan parecer utópicas, indiscutiblemente nos ubicarán frente a nuevos horizontes.

Los cuerpos de policía, de seguridad y las fuerzas armadas heredadas de los regímenes autoritarios eran especialmente hábiles a la hora de sobrevivir y adaptarse, sobre todo en aquellas nuevas democracias³³¹ que nacieron de transiciones negociadas.³³² Las fuerzas de seguridad pública conservaron privilegios y altos niveles de autonomía, así como, prácticas contrarias a las normas democráticas. Una de las principales labores de dichas democracias es el desarrollo de instituciones que impongan su autonomía y frenen dichas tendencias.

En los casos en los que la democracia llegó luego de un conflicto armado, los gobernantes han tenido que lidiar con el más complicado desafío de reconstruir las instituciones encargadas de la seguridad pública y proporcionar, al mismo tiempo, seguridad a los ciudadanos.

Los intereses corporativos de los servicios de inteligencia y los cuerpos de policía llevan a buscar influencia política, para mantener o extender sus zonas de autonomía más allá de unos límites aceptables y a resistirse a un control externo. Las formulas de control siempre se vicia por el mando fáctico de las organizaciones y se rige por contrapesos políticos.

³³¹ Las viejas democracias tampoco están libres de la amenaza de algunos miembros de la seguridad pública del estado.

³³² PEÑALOZA, Pedro José, ESPINOZA TORRES, Felipe. Op. Cit.

No todos los países han tenido el mismo éxito a la hora de oponerse a estos intentos con diligencia similar y capacidad institucional para ejercer dicho control democrático. Además, por que las viejas democracias también sufren los peligros que representa la profunda diferencia de actitudes y creencias existente entre los ciudadanos civiles y los miembros de los organismos de seguridad pública.

Los problemas a los que se enfrentan la policía y los servicios de inteligencia están intrínsecamente relacionados. Una policía débil o ineficaz presionará a las autoridades para utilizar a los militares en labores policiales para los que éstos últimos están mal preparados, o para militarizar a la policía. La existencia de diferentes servicios de inteligencia mal controlados puede dañar la profesionalidad de la policía, y así sucesivamente. Los problemas en esta materia están, a su vez, inmersos en un contexto más amplio de desafíos, como el desarrollo económico y los aspectos institucionales de la sociedad y de la política.³³³

Las ciencias sociales siguen manteniendo enfoques separados para estudiar las relaciones que existen entre civiles y la policía, prestando poca atención a las reformas judiciales.³³⁴ No obstante, por motivos de necesidad práctica y de recientes reflexiones sobre el tema, están empezándose a acometer estos problemas con conceptos³³⁵ tales como el de la reforma a la seguridad pública.³³⁶

³³³ Ni los líderes políticos democráticos, ni los sociólogos que se ocupan de la construcción de la democracia han llegado todavía a un enfoque integrado que refleje esta interrelación.

³³⁴ PEÑALOZA, Pedro José, ESPINOZA TORRES, Felipe.

³³⁵ Conceptos que se apartan de los límites estrechos de la investigación en este campo y que permiten un enfoque más general y exhaustivo.

³³⁶ Los fines y los procedimientos de reforma en materia de seguridad se han relacionado más directamente con las nociones de seguridad personal y seguridad ciudadana que con la seguridad nacional.

Los primeros problemas que planteaban la policía y la seguridad ciudadana, dio lugar a unos cuerpos de orden público cada vez más incontrolados precisamente en el momento que la delincuencia aumentaba. Esta negligencia se vio respaldada por la opinión de que el castigo de los delitos tenía más que ver con el pasado autoritario que con la realidad de las nuevas democracias. El imaginario colectivo respira ingobernabilidad, corrupción e indolencia que emana de órganos obsoletos, “modernizados” solo en el discurso.

4.1.1 La Policía Unificada en el imaginario colectivo

Es interesante tomar el ejemplo de otros países que han puesto en práctica modelos exitosos, valorando, por supuesto, su posible adecuación a una realidad que con frecuencia resulta ser muy distinta a la de nuestro país. La inseguridad vulnera sensiblemente las condiciones de convivencia, modifica las tendencias del comportamiento de la sociedad y provoca necesariamente un proceso de descomposición comunitaria al fragmentarla y aislarla.³³⁷

Vivir en condiciones de inseguridad genera que la ciudadanía desconfíe de sus autoridades, e incide en gran medida en que no se denuncien delitos y, en muchos casos, en que no se coopere con las instituciones responsables.

³³⁷ LIMA MALVADO, María de la Luz. Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/16.pdf>

La seguridad de las personas y de sus bienes, es una demanda insoslayable del Estado. La represión de la violencia y al crimen constituye una responsabilidad básica e irrenunciable. Por ello, pero sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponden a la comunidad. Se ha dicho que la seguridad pública es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para medir la calidad de la vida.

Además, en la medida que la inseguridad se convierte en un sentimiento predominante, la postura de la comunidad se agudiza y exige respuesta urgentes, con frecuencia radicales: pena de muerte³³⁸ o cadena perpetúa en el mejor de los casos e inclusive linchamientos públicos que se empantanan dentro de un círculo vicioso de responsabilidades entre gobernados y gobernantes.

Por consiguiente se tiene la consideración de la sustitución del órgano administrativo desconcentrado de la Policía Federal Preventiva por el Cuerpo Federal de Policía. Este nuevo organismo concentraría a los más de 20 mil policías federales en una sola corporación, divididos en seis unidades y una secretaría general.³³⁹

Un sólo mando estaría a cargo de toda la policía, quien nombraría a un comisionado para cada una de las unidades o divisiones: de la Proximidad Social; de la Inteligencia Policial; de Información y Análisis; de Fuerzas Federales; de Servicios Judiciales y Ministeriales, y Antidrogas.

³³⁸ Recientemente se han elevado voces criminalitarias de nuestras policías y se propone pena de muerte a "narcopolicías".

³³⁹ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Revista Contralínea. México, publicación: Octubre 1a quincena de 2007, Año 5, No. 88

La división de la Proximidad Social tendría la facultad de recibir denuncias y desarrollar “investigación para la generación de inteligencia”, aunque exista una división especializada en ello. Además, considera el establecimiento de 500 estaciones de policía federal en las 32 entidades del país.³⁴⁰

Entre las potestades de esta división destaca realizar operativos durante el tiempo necesario para desarticular redes delictivas, facilitar la participación ciudadana y restablecer la autoridad del Estado. Asimismo, señala que las policías metropolitanas; de seguridad aeroportuaria, y de puntos fronterizos, puertos marítimos y terrestres quedarán bajo el mando del Cuerpo Federal de Policía.

Uno de los especialistas en materia de seguridad pública René Alejandro Jiménez Órnelas, al respecto menciona, rechaza que la concentración de los cuerpos policiales en uno solo permitirá reducir los índices delictivos. El investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señala que en México ya se han juntado anteriormente estructuras policiales sin que mejorara la seguridad de los ciudadanos. Demuestra que la experiencia mexicana en este renglón no es motivadora y finca vanas esperanzas.

“Ya hemos visto este tipo de experimentos, como cuando se juntaron las policías Federal de Caminos, la Hacendaria y otras para crear la Policía Federal Preventiva. Pero lo que juntaron fueron estructuras corruptas. Lo único que ocurrió fue que esas estructuras deshonestas tuvieran más poder”.³⁴¹

³⁴⁰ Ídem.

³⁴¹ JIMÉNEZ ÓRNELAS, René Alejandro. Revista Contralínea. Op. Cit.

Así también Jiménez Órnelas, agrega que, mientras el modelo de policía "punitiva y represiva" no cambie, "siempre serán insuficientes los efectivos policiales; cada vez necesitaremos más y más policías y nunca se mejorará la seguridad pública".

Al respecto, Martín Gabriel Barrón Cruz, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), señala que la policía mexicana, además de represiva y punitiva, es "de reacción: actúa únicamente luego de que se han cometido los delitos; no es preventiva".

También se reconoce que actualmente "el crimen organizado está infiltrando a las corporaciones de policía" y que "la delincuencia se ha beneficiado de la falta de coordinación y cooperación" entre las *mil 661 corporaciones policiales* públicas que existen en el país. Asimismo, se señala que el rezago estructural y tecnológico de las policías mexicanas es de "*más de 30 años*".³⁴²

Jiménez Órnelas, coincide con la Secretaría de Seguridad Pública, pero señala que con la nueva propuesta no se mejorará el desempeño de la Secretaría ni de los cuerpos policiales.

El problema no se resolverá hasta que no se cambie el modelo de policía que existe. Los cuerpos de policía fueron creados para servir a quien detenta el poder y no para servir a la sociedad. En nuestro país, y tanto a nivel federal como estatal, las policías le sirven a la autoridad en turno porque a ellas se deben. Mientras no cambie eso, todos los demás cambios serán superficiales. En la

³⁴² BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Revista Contralínea. La policía mexicana surrealista. Op. Cit.

práctica los “dueños del mando supervisan y vigilan” son los beneficiados de las practicas viciosas del sistema de control.

Por su parte, Barrón Cruz, señala que “los problemas siguen siendo los mismos; no hemos avanzado nada y la delincuencia sigue en aumento. Los jefes policiales ni siquiera distinguen entre el modelo de policía administrativo o preventivo y el de investigación. Nuestro sistema de policía es kafkiano³⁴³, surrealista; ni sistema se le puede llamar”.

4.2 ¿Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana o simplemente control?

Lo que hoy se denomina *seguridad ciudadana* o, mejor, *seguridad de las personas*, tiene su antecedente en el concepto de *seguridad pública*, el cual está vinculado a la conceptualización del Estado de legalidad decimonónica³⁴⁴; en particular, del concepto de Estado en la teoría política de la Europa continental.³⁴⁵

Las opiniones en uno y otro sentido no han ido acompañados, en la mayoría de los casos, por análisis diagnósticos sobre la situación por la que atravesamos en la materia que sustenten la elaboración de soluciones efectivas.³⁴⁶

Ante la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país, caracterizada por el incremento en los niveles de violencia y,

³⁴³ Diccionario de la Real Academia Española. Habla de una situación absurda y angustiada, aunque habría que añadir otros ingredientes como la ironía, lo onírico o el subconsciente.

³⁴⁴ En general, decimonónica es un adjetivo para una cosa, persona o situación perteneciente al siglo diecinueve. Se usa para calificar a algo de anticuado porque se supone que estuvo vigente hace más de cien años, precisamente en ese siglo.

³⁴⁵ ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio. Foro el futuro del Ministerio Público ante los retos en la procuración e impartición de justicia y la seguridad pública en México. Noviembre 2003.

³⁴⁶ RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. ¿Endurecer o democratizar la política de seguridad pública? CRIMINOGENESIS. Número 2, Op. Cit., p. 169.

sobre todo, por el surgimiento de formas orientadas a generar temor entre la población, se han vuelto una constante los reclamos por la instrumentación de medidas que produzcan resultados efectivos, sin precisar qué se entiende por ello y cuál será la vía adecuada para lograrlos. Las opiniones al respecto parecieran agruparse en dos grandes categorías, por un lado, quienes reclaman el endurecimiento de las acciones en contra de la delincuencia, en una suerte de lucha declarada contra los transgresores de la ley, y, por el otro, quienes hablan de la conveniencia de democratizar las políticas de seguridad pública.³⁴⁷

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. Esto se potencia con el “grito de guerra” y de victoria, que simplemente no llega.

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 y de la ciudadanía en general.

³⁴⁷ Ídem.

La seguridad es uno de los temas del quehacer público que con mayor intensidad impacta en la esfera del individuo, sea en su integridad física o patrimonial.

La lectura sobre la seguridad y su concepto en el discurso, simplemente depende de quien lo proclama, basta recordar que es necesario garantizar tanto las instituciones del Estado, como los derechos de las personas y también es necesario preservar el control de modo que el arte de gobernar implica lograr el equilibrio de los prismas.

4.2.1 Concepto de Seguridad Pública

La seguridad carece de un marco teórico robusto y potente que permita su elaboración y explicación dentro del contexto general de las ciencias penales.³⁴⁸ Hoy día está surgiendo una nueva visión de la seguridad administrativa dominante, basada en la emergencia de nuevas amenazas y riesgos (reales o no) que alimentan un miedo y una incertidumbre.

La sociedad mexicana vive hoy en los primeros años del siglo XXI dramáticas expresiones de violencia y criminalidad, que pueden interpretarse como manifestaciones alarmantes de descomposición social. La interpretación de tal hecho social tiene que ver con la ausencia evidente de una auténtica gobernabilidad democrática.³⁴⁹ La seguridad es responsabilidad primigenia del Estado. Es uno de los elementos fundantes del mismo. En la medida en que se pierda en control a la par de las garantías nos acercaremos más al caos, es claro que lamentablemente no

³⁴⁸ ROMERO RUIZ, Guillermo. El Distrito Federal: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. CRIMINOGENESIS. Ídem., p. 146.

³⁴⁹ Ídem, p. 147.

estamos frente a un problema de elección como lo propone el Mtro. Alejandro Carlos en el número especializado de Criminogénesis sobre seguridad pública “entre el control y el garantismo” sino que no tenemos control ni garantismo.

El ámbito de la seguridad está en transformación permanente, y me parece que tal afirmación no puede ser más afortunada y pertinente para poder ubicar el tránsito de la seguridad pública hacia su reconceptualización en seguridad ciudadana; dentro de un contexto, que se puede llamar político, donde la seguridad ciudadana es condición insustituible para la gobernabilidad democrática.³⁵⁰

La seguridad se ha convertido en una de las claves interpretativas más significativas sobre las grandes ciudades³⁵¹, en plena época de la globalización, para con ello poder replantear la razón de ser de una ciudad trastocada por el proceso globalizador, pero que conserva en lo hondo de su espíritu, una añeja historia que le da a la vez, identidad, imagen y sustancia, profundas.³⁵²

Para poder hacer frente a los problemas cotidianos, a los riesgos y las amenazas y en este esquema, definiremos a la seguridad pública.

El concepto jurídico de seguridad pública manejado en México, tomando lo señalado en el texto constitucional y en la Ley

³⁵⁰ Ídem, p. 148.

³⁵¹ La sociedad urbana se ha hecho más compleja, más individualizada y más multicultural. Las grandes clases sociales de la época industrial se ha fragmentado, los grupos sociales se definen en función de criterios múltiples territoriales, culturales, etc. Además de su relación con la producción), la autonomía del individuo se ha multiplicado. Los comportamientos urbanos se han diversificado (en los tiempos, movibilidades, relaciones sociales, etc.) y por lo tanto también las demandas. Las políticas urbanas hoy no pueden ser simplemente de oferta masiva dirigida a grandes colectivos supuestamente homogéneos. Ídem, p. 149.

³⁵² Ídem.

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³⁵³

Si bien el precepto constitucional se refiere a la seguridad pública y no a la seguridad ciudadana, una interpretación acorde con este último concepto nos permite considerar la seguridad pública, ante todo, como un derecho humano protegido en la parte dogmática de la Constitución, al igual que el derecho a la procuración de justicia. Sin embargo, esta interpretación no encuentra elementos de apoyo, dado que la Constitución no desarrolla un concepto de seguridad pública y, por otra parte, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública crea un Consejo Nacional en esa materia, integrado por instancias del gobierno federal que forman parte del subsistema de las fuerzas armadas, es decir, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

La seguridad pública, como explica Sergio García Ramírez, una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y

³⁵³ Al conceptualizar a 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. De la misma manera la Ley General que Establece las Bases de Coordinación en materia de Seguridad Pública, expresa en su artículo 3º, lo siguiente: ... 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 pública. Se establece que 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 o indirectamente al objeto de esta ley. La ley relativa en el Distrito Federal señala en su artículo 2º... "La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto: II.- Proteger la integridad físicas de las personas así como sus bienes. Ídem, p. 150.

colectivo de la sociedad.³⁵⁴ La construcción de esta cualidad implica la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado. Las definiciones y las estrategias del actual gobierno federal (como ocurre en prácticamente todo el mundo) se distinguen por actuar sólo en el ámbito penal.

Coincido con Martín Gabriel Barrón Cruz; la seguridad pública debe ser una situación social libre de riesgos y conflictos, en cuyo marco las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus derechos y libertades³⁵⁵. Y que los gobernantes³⁵⁶ deban formular políticas y mecanismos institucionales eficientes tendientes a controlar el conjunto de riesgos o conflictos (concretos o previsibles) que lesionen aquella libertad o el goce pleno de esos derechos y libertades.³⁵⁷

Al imponer una noción dominante y limitada de orden y derecho abstracto, establece un dilema entre establecer la seguridad y permitir el ejercicio de las libertades.

Por su parte, Gabriel Regino, menciona que la seguridad pública, es la función a cargo del Poder Ejecutivo, mediante la cual, a través de acciones efectivas de información, disuasión y actuación firme, se logra la prevención de conductas delictivas, garantizando con ello, la tranquilidad e integridad de cada uno de los integrantes de la sociedad. Esta función forma parte de todo

³⁵⁴ http://archivo.diputados.gob.mx/Centros_Estudios/cesop/comisiones/dtseguridadpublica.htm

³⁵⁵ Libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda: sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una auténtica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario). ROMERO RUIZ, Guillermo. El Distrito Federal: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. CRIMINOGENESIS Op. Cit., p 162.

³⁵⁶ Desde una aproximación de gobernanza, (tales conflictos se) corresponden y surgen al contraponerse los cambios en las estructuras económicas y sociales, de una parte, y la inercia de las estructuras políticas y sociales tradicionales, de otra. Por tanto, no son resultado de demandas excesivas que no pueden ser procesadas por un sistema democrático, no son asunto de gobernabilidad. Son resultado de la forma como se gobierna, son cosa de gobernanza. Ídem., p 151.

³⁵⁷ Ídem., p 161

un sistema penal, que involucra diversos sectores y a los tres poderes de la Unión, en el afán de combatir el delito y castigar a sus autores.³⁵⁸

Para ello, se requiere que las estrategias para combatir y prevenir la inseguridad vayan aparejadas a la aceptación social, ya que de lo contrario éstas serán automáticamente rechazadas.

Para Augusto Sánchez Sandoval la seguridad pública, cumple la función conservadora del orden social, con base en un ordenamiento jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.³⁵⁹

La percepción que se tiene de la seguridad es al menos igual y, pudiendo ser el más importante de estos, sin restar valor a los aspectos objetivos de las condiciones prevalecientes en el entorno.

Serafín Ortíz Ortíz, define la seguridad pública como la función materia del Estado, que está facultado para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados, las seguridad jurídica y pública están puestas al servicio de los ciudadanos.³⁶⁰

³⁵⁸ Ídem.

³⁵⁹ Ídem, p. 161.

³⁶⁰ Ídem.

En esta lógica, debemos asumir que el modelo de seguridad pública³⁶¹ eminentemente resulta insuficiente y, por lo tanto, se deben desarrollar estrategias en la tarea de prevención. Con esto no queremos restar ningún valor a los aspectos objetivos de la seguridad y por ello se promueven de manera conjunta por las autoridades y la sociedad.

Se le concibe no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.³⁶²

La seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como, las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.³⁶³

La seguridad es uno de los grandes temas a debate en el mundo global, la controversia incluye confrontar ideas, propuestas, elaboraciones, concepciones, y poder ofrecer resultados de la puesta en práctica de las variadas ofertas teóricas, académicas y políticas que se han promovido alrededor

³⁶¹ La obligación del Estado para garantizar, además de la integridad patrimonial, la integridad física y la tranquilidad de las personas.

³⁶² ROMERO RUIZ, Guillermo. El Distrito Federal: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. CRIMINOGENESIS. Op. Cit.

³⁶³ Ídem.

del mundo, en materia de seguridad para la gente.³⁶⁴

Si lo que priva en materia de seguridad pública³⁶⁵ es la sensación de emergencia, es previsible que se privilegie el uso de la fuerza como el más importante o único recurso y que la legitimidad de las acciones llevadas a cabo pase a segundo término, lo cual nos remite a la relación entre fuerza y legitimidad.³⁶⁶

El gran reto es modificar la arraigada idea de que la seguridad está asociada exclusivamente a la esfera del Estado. Para ello, se requiere que las estrategias para combatir y prevenir la inseguridad vayan aparejadas a la aceptación social, ya que de lo contrario éstas serán automáticamente rechazadas.³⁶⁷

En esta lógica, debemos asumir que el modelo de seguridad eminentemente reactivo y punitivo resulta insuficiente y, por lo tanto, se están desarrollando aproximaciones a la seguridad que ponen en el centro de la estrategia a las tareas de prevención.

Cambios esenciales a realizar:
a) Que se atiendan las condiciones sociales que propician conductas antisociales;
b) Que se actúe contra las conductas delictivas de manera temprana;
c) Que las instancias de actuación preventiva y coercitiva operen de manera conjunta;
d) Que la ciudadanía asuma responsabilidades sociales.

³⁶⁴ Ídem., p. 163.

³⁶⁵ El ámbito de la seguridad pública se basa en la existencia de fuerzas públicas que orientan y justifican la acción del Estado para la realización de la ley, la seguridad pública integra a un conjunto de instituciones públicas que se encargan de diferentes funciones para lograr un objetivo común, ocupándose principalmente de hacer realidad el Estado de Derecho, preservando el orden y la seguridad pública. Cuando se habla de seguridad pública, es importante destacar uno de los elementos que la compone y que se conoce como fuerza pública que poseen en general las policías como monopolio de su uso legal y que sirve como instrumento para garantizar a los fines del Derecho. Ídem., p. 164.

³⁶⁶ RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. ¿Endurecer o democratizar la política de seguridad pública? Op. Cit., p. 171.

³⁶⁷ RUBIO GARCÍA, Monte Alejandro. Subsecretario de prevención, Vinculación y Derechos Humanos. Encuentro empresaria Coparmex-Cancún. Septiembre 2007.

Se exige socialmente en armonía con los derechos sociales y del hombre llegar a un modelo de seguridad que contemple la responsabilidad compartida Estado-ciudadano, en el que la ciudadanía se va ya ubicando cada vez más como protagonista en el cuidado de su propio entorno.

Para concluir debo postular, que el concepto de seguridad pública se refiere a numerosos aspectos de la vida social organizada, principalmente a la existencia de un orden democrático penal y de convivencia que elimina las amenazas de violencia y el sentimiento de inseguridad en la población, que permite procesos de socialización seguros, no se puede hablar de seguridad pública como monopolio del Estado cuando existe la participación activa de la sociedad civil, por iniciativa propia³⁶⁸ o bien a través de programas establecidos por el órgano de gobierno en la prevención y lucha contra la delincuencia, sino como parte de una Política Criminológica Integral.

4.2.2 Concepto de Seguridad Ciudadana

El reto para poder superar los paradigmas tradicionales de seguridad pública, se podrá alcanzar mediante la adopción del concepto de seguridad ciudadana. Es condición clave para la sostenibilidad de la ciudad su capacidad de conjugar las distintas demandas originadas en el mercado, en la sociedad civil y en el Estado, y distribuir los beneficios y costos sin perjudicar la

³⁶⁸ En la ciudad de México, el sábado 30 de agosto, se llevó a cabo la marcha contra la inseguridad denominada "Iluminemos México". Este movimiento masivo comenzó a las seis de la tarde en el Ángel de la Independencia y de ahí el contingente partió hacia el Zócalo del Distrito Federal. Era un silencio desconcertado, cansado. En la gran plaza, por momentos, se guardaron los gritos, las demandas, los desahogos. Luego se apagaron las luces de las sedes de los gobiernos de la República y de la capital. Se escuchó el canto de bronce, repicaban todas las campanas. Un enorme alarido las acompañó. Se encendieron las veladoras, un par de minutos después, aparecieron las voces: "¡Sí no pueden contra el secuestro, la violencia y la impunidad, renuncien!". También: "¡No más secuestros, no más violencia!". Y: "¡Por un México seguro!". Y como a lo largo de toda la marcha: "¡Ya basta!". Exigieron miles de participantes en la marcha que se llevó a cabo en todo el país.

estabilidad y continuidad del desarrollo de la sociedad.³⁶⁹

En el país existe Inseguridad Ciudadana, situación que no se puede negar, la que se verifica mediante distintas manifestaciones sociales y quejas efectuadas por la comunidad y ampliamente difundidos por los medios de comunicación social.³⁷⁰ Esto ha sobrepasado los sistemas de control previamente creados y las respuestas que se tienen actualmente para enfrentar el problema, son respuestas a estímulos que vienen de quienes son los causantes o instigadores de esta inseguridad.

La seguridad ciudadana, la criminología y la política criminológica pueden ofrecer alternativas desde la ciencia al político profesional para enriquecer sus –a veces- precarios conocimientos, más allá del estricto discurso político con que se construye la actual seguridad pública.³⁷¹

Al hacer un análisis de la delincuencia puedo ver que en sus diferentes aspectos (delitos contra las personas y la propiedad), recibe influencias de diferentes factores externos tales como los geopolíticos (la vía robo se traslada de una nación a otra), intereses de poder, drogadicción, corrupción y en definitiva cualquier otra actividad antisocial, lo cual tiene un impacto altamente traumático y disociado en la vida de la población³⁷², en sus diferentes niveles y clases sociales, en especial cuando estos actos son acompañados de acciones violentas, sobre personas

³⁶⁹ ROMERO RUIZ, Guillermo. El Distrito Federal: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Op. Cit., p. 151.

³⁷⁰ Los medios de comunicación social, por su parte han estructurado permanentemente en sus noticieros una amplia y constantes cobertura al tema llegando a otorgar mas de un 30 % de sus tiempos, ayudando a formas conciencia sobre su importancia y la necesidad de abordarlo en forma integral. Destacan los vacíos que presentan los aspectos procesales de los juicios, las limitaciones de las cárceles, la descoordinación en los servicios policiales, la creación de sistemas alternativos de vigilancia vecinal y de servicios de vigilancia municipal, sin experiencia suficiente, en algunos casos.

³⁷¹ ROMERO RUIZ, Guillermo. Op. Cit., p. 154.

³⁷² El interés de la población que hace referencia a la delincuencia ha aumentado enormemente en los últimos años.

indefensas.

Del mismo modo y sin tener un ánimo descalificatorio, resulta ser fuerte la influencia de las noticias que en forma diaria son proporcionadas a la opinión pública, a través de los medios de prensa, respecto de las acciones que se cometen en los países vecinos o como en Colombia, en el cual la criminalidad ha aumentado en términos de violencia, lo que sin duda alguna produce un importante deterioro en las relaciones sociales entre propios nacionales, lo que es conocida como patrón de vida.

El tema de la inseguridad frente al delito se ha convertido en el objeto de reflexión científica y de investigación empírica. Al respecto Ana María Salazar señala, la ciudadanía se siente insegura y a la vez impotente ante la delincuencia, y percibe la ineficiencia de las autoridades para combatirla; por ello, afirmamos que una de las expresiones más claras de la crisis de la seguridad pública es la pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones responsables de la seguridad y procuración de justicia.³⁷³

Es por esto que la seguridad ciudadana constituye una de las principales preocupaciones para la opinión pública en cualquier sociedad moderna como la nuestra, resultando ser sinónimo de calidad de vida para una gran cantidad de personas.

Por su parte Pilar Lledó Real, menciona que la seguridad ciudadana desde un punto de vista democrático, es una situación social que posibilita el desarrollo de la libertad y de los derechos humanos y que no depende únicamente de los cuerpos y fuerzas de seguridad, ni de la seguridad privada, sino más bien de la

³⁷³ Ídem., p. 155

cohesión social y de la solidaridad que de manera real y efectiva exista en una sociedad determinada, en un momento preciso y de existencia de un orden jurídico, económico y social justo.³⁷⁴

Podría analizarse el problema de la seguridad ciudadana, desde el punto de vista de la falta de claridad respecto a las normas vigentes que regulan la conducta social, sin embargo, desde los ámbitos de gobierno se formulan recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas, lo que favorece la trasgresión de ellas.

En mi concepto el problema de la seguridad ciudadana, en el Distrito Federal no podrá ser resultado con modelos y políticas represivo-preventivas, como las que se exportan desde la ciudad de Nueva York. La política criminal elaborada por Rudolph Giuliani denominada coloquialmente como tolerancia cero, no ofrece soluciones realmente de fondo, para ello se deben aportar políticas sociales que favorezcan la incursión en la vida ciudadana de la gente, de modelos que partan de conocer y reconocer la propia realidad y diseñando estrategias de coparticipación ciudadana.³⁷⁵

Para que un sistema social se desarrolle en armonía y equilibrio entre libertad e igualdad, sus integrantes deben tener la claridad de cuales son sus limites, roles y obligaciones para con la sociedad, de lo contrario cuando estos limites no están fijados, o no son de fáciles determinación respecto de los derechos y obligaciones que a cada uno de los integrantes de la sociedad y de las instancias del Estado les competen, se rompe el equilibrio natural y social, facilitando e instando el actuar de los

³⁷⁴ REGINO, Gabriel. Seguridad pública en México. Una aproximación al holocausto. CRIMINOGENESIS, Número 1. Op. Cit., p. 305.

³⁷⁵ Ídem., p 157.

transgresores en todo orden de cosas.

El concepto de seguridad encierra un conjunto de significados altamente complejos, que afectan la sensación subjetiva e inconsciente de la gente; pero también determinan su comportamiento, y es por eso que para aprehenderlo en su total y completa complejidad, tal ejercicio reclama de un intenso análisis y debate, con la participación de todos los implicados, de donde se derivan soluciones, a las múltiples demandas generadas a partir de reflexionar acerca de la seguridad.³⁷⁶

Por lo que debe entenderse que el concepto de seguridad ciudadana sólo es posible si hay libertad esta sólo es posible a su vez si hay respeto de la autoridad y los individuos a la legalidad, estos conceptos presentan entonces, como interdependientes, puesto que cada uno es la condición necesaria para la existencia del otro. La seguridad ciudadana es la condición, la situación social³⁷⁷ que permite y asegura el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas y la percepción por parte de estas de tal situación.

El modelo democrático (de la seguridad ciudadana) establece límites a la política criminal, basada en los principios de legalidad y certidumbre, en un ejercicio racional y limitado, basado en la dignidad humana y en el respeto de los derechos fundamentales.³⁷⁸

La seguridad ciudadana, esta enmarcada dentro de las políticas criminales dentro de los límites que plantean los

³⁷⁶ Ídem.

³⁷⁷ Gran parte de los datos disponibles permite sostener, con alto grado de certeza, que la sensación de inseguridad es mayor de lo que pueda acreditarse objetivamente, en gran medida, producto del papel que desempeñan los medios de comunicación social.

³⁷⁸ Ídem., p. 165.

principios democráticos y mantienen la acción del Estado dentro de los márgenes que imponen el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Los modelos alternos de la seguridad ciudadana, han creado nuevas categorías conceptuales y enfoques analíticos para fundamentar los necesarios cambios de paradigma, además proponen nuevos derechos y por supuesto, se asumen como críticos del orden establecido; representan también la parte subalterna y crítica de la actual seguridad pública hegemónica.³⁷⁹

Desde tales modelos el valor que alienta y nutre la seguridad ciudadana, es el de los derechos fundamentales de las personas. Y de entre todos ellos el de la dignidad humana, como el eje rector y central de todos los demás.

La seguridad ciudadana³⁸⁰ sea vista y se asuma como la condición básica y necesaria, para el respeto absoluto de lo más valioso que posee la gente³⁸¹: su dignidad humana. Es un problema político sólo para una cultura política capaz de pensar y construir un orden social diverso del presente.³⁸²

El problema existe y permanece, debido a que no se sabe quién fija las reglas o cuáles quedan en desuso o cuáles son las que aplican a partir de ese momento; recordemos que los cambios en las lógicas de los modelos policiales primero fueron de hecho y después constitucionales y aun no legales, en el caso que el endurecimiento político institucional parece tener la

³⁷⁹ Ídem.

³⁸⁰ Implica confrontación de paradigmas antagónicos. Ídem.

³⁸¹ La gente piensa, siente y actúa de manera diferente, y eso significa que no todo el mundo tiene las mismas habilidades. De hecho, siempre han habido diferencias entre la gente: es un fenómeno común. A lo sumo, puedo concluir que nuestra sociedad está convirtiéndose progresivamente en diversa.

³⁸² ROMERO RUIZ, Guillermo. Op. Cit., p. 166.

complacencia de las procuradurías y el subsistema judicial.

La seguridad pública, no puede ser más visualizada como una singularidad inamovible. Hoy se puede afirmar que es un instrumento que ha demostrado frente a sí y a la nueva realidad, su propia caducidad. Los nuevos elementos presentes en la sociedad actual³⁸³, crean las condiciones ineludibles para el advenimiento de la inevitable seguridad ciudadana.³⁸⁴

Desde ese punto de vista, se promueve otra cultura de resolución de conflictos y se establecen vías de sostenimiento de la convivencia distintas a las que producen y sostienen la interacción entre las fuerzas de seguridad y los sectores sociales estigmatizados a través del uso de la fuerza.³⁸⁵

Pasar de la seguridad pública, a la seguridad ciudadana; representa y tiene una significación –que guardadas todas las proporciones- viene a ser algo así como una especie de revolución copernicana.

La seguridad ciudadana es un proceso en el que se conjugan los esfuerzos del Estado y las instituciones vinculadas con el ejercicio de garantizar seguridad a la sociedad, al ciudadano, a los habitantes, a la nación; para que conjuntamente con la sociedad civil, y sus múltiples expresiones de organización ciudadana, sean capaces de construir los necesarios consensos para garantizar condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y organizativas, que permitan el más libre y absoluto ejercicio de

³⁸³ De los elementos presentes en la actual sociedad sobre salen los nuevos factores estructurales: cambio económico, cambio político, cambio cultural, junto con el cuestionamiento de los canales democráticos de representación para la intermediación y resolución de conflictos, etc. Es ineludible la consideración de que estos cambios son consecuencia o reflejo de las transformaciones que se han producido en la actual sociedad en su paso hacia una forma de organización social mucho más compleja y democrática.

³⁸⁴ Ídem., p. 167.

³⁸⁵ Ídem.

todas las garantías, derechos y libertades ciudadanas.³⁸⁶

Mientras que Ramírez-Ocampo entiende el concepto de seguridad ciudadana: como la prioridad dada a las necesidades de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica, además de los riesgos y amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras.

La incertidumbre sobre el futuro, genera ansiedad y soledad, se pierde o debilitan identidades y referencias. Y todo esto lleva a la gente a la desesperanza y la inmovilización; para con ello poder conservar lo poco o mucho que posee. La ciudad democrática³⁸⁷ es una conquista que para su devenir permanente, debe incluir en su vida cotidiana un debate abierto rico y plural de confrontación de ideas, proyectos, valores e intereses.³⁸⁸

La seguridad ciudadana, es propia de los Estados democráticos que promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes.

Características de la seguridad ciudadana	
En primer lugar, la protección de los ciudadanos debe darse dentro de un marco de respeto a la Constitución y a las leyes por parte de los agentes del orden, especialmente de las libertades y los derechos fundamentales.	En tal sentido, la seguridad ciudadana se constituye en un marco central para el desarrollo de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, cualquier política de seguridad tiene hoy como referente de legitimidad fundamental la protección de los hombres y las mujeres que habitan en el

³⁸⁶ Ídem., pp. 167-168.

³⁸⁷ La ciudad democrática es un desafío a la imaginación, a la innovación política, y a la movilización ciudadana. Ídem.

³⁸⁸ Ídem., p. 150.

Características de la seguridad ciudadana	
	interior del Estado, y en ningún caso se puede justificar su lesión a favor de garantizar un pretendido orden interno.
En segundo lugar, la seguridad ciudadana no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.	Este ambiente propicio no significa únicamente que la gente sienta más seguridad o se erradique toda forma de conflicto, sino que implica la satisfacción objetiva de condiciones de vida adecuadas y la existencia de mecanismos instituidos que permitan el manejo pacífico de los conflictos personales y sociales.
En tercer lugar, las definiciones señaladas permiten ver que la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la función policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto de los gobiernos como de la sociedad civil. Este elemento no puede verse en forma aislada, ya que los otros elementos analizados son parte de la misma definición.	Por otro lado, la amplitud de este término no debe hacernos olvidar la necesidad de establecer funciones y competencias claras para cada organismo, especialmente de las fuerzas policiales. En esta perspectiva es más útil tomar esta noción como un concepto-guía o como una visión general de la sociedad, a partir de la cual las diferentes organizaciones y entidades deben establecer su "misión" institucional en materia de seguridad.
En cuarto lugar, la seguridad ciudadana define un nuevo perfil de la policía entendido como un servicio de naturaleza civil, orientado a la comunidad antes que al Estado.	Es necesario que este nuevo perfil policial no se plasme solamente en declaraciones o normas especiales, sino que puedan alcanzar un reconocimiento constitucional, debido a que nuestras cartas políticas recogen sólo de manera parcial esta nueva orientación.
Por último, cabe señalar que la seguridad ciudadana pone un mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y de control de los factores que propician la violencia y la inseguridad, antes que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.	Esto significa que la seguridad de las personas sólo puede alcanzarse cuando son atendidos problemas como la ineficacia del aparato judicial, la mala presentación de los servicios públicos y la corrupción institucional, entre otros.

A estos conceptos se añaden los términos de Seguridad Urbana y Ciudadana:

Patricio Tudela señala que la seguridad ciudadana comprende dimensiones innovadoras en la relación de la policía con la sociedad, en el modelo de análisis y respuesta ante el fenómeno delictivo y ante la percepción misma de la inseguridad. Es así como se introduce un énfasis en la prevención del delito a partir de sus causas, entre otras, económicas, sociales y ambientales.

Es en esta misma lógica que se reconoce la insuficiencia de las medidas sólo punitivas como medio para abatir la comisión de delitos. Por lo tanto, resulta necesario promover una participación comunitaria más dinámica en la formulación de políticas de seguridad.³⁸⁹

Desde este esquema la autoridad diseña las nuevas tareas y estrategias del trabajo policial y de prevención, superando así el concepto reactivo de seguridad pública.

Seguridad pública: propone una noción dominante y limitada de orden y derecho abstracto, establece un dilema entre establecer la seguridad y permitir el ejercicio de las libertades.	Seguridad ciudadana: propone que la seguridad jurídica es producto de la protección y promoción de los derechos de los habitantes, es consecuencia de mejorar las libertades y la justicia.
El paradigma dominante es la doctrina de la razón jurídica abstracta y del estado de derecho sin vínculo social.	El paradigma es el estado democrático de derecho.
La seguridad es una atribución exclusiva de poder.	La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
El propósito es garantizar el orden público sin que exista discernimiento, deliberación sobre la justeza de este orden, el cual se traduce en una	El objeto es garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas, mediante un enfoque dinámico y flexible, que incorpora una valoración colectiva, compleja, del conflicto

³⁸⁹ RUBIO GARCÍA, Monte Alejandro. Subsecretario de prevención, Vinculación y Derechos Humanos. Op. Cit.

Seguridad pública: propone una noción dominante y limitada de orden y derecho abstracto, establece un dilema entre establecer la seguridad y permitir el ejercicio de las libertades.	Seguridad ciudadana: propone que la seguridad jurídica es producto de la protección y promoción de los derechos de los habitantes, es consecuencia de mejorar las libertades y la justicia.
concepción mecánica y estática de la relación entre individuo y las normas.	entre los derechos de los ciudadanos y la protección de tales derechos.
La seguridad es un fin en si mismo.	La seguridad adquiere un carácter instrumental que la traduce en medio para alcanzar los fines de la democracia.
La responsabilidad de la seguridad pública se reserva al Estado, esencialmente como mecanismo de poder.	La responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en gobierno y gobernados a través del control horizontal del poder.
El individuo es un espectador pasivo de las acciones del Estado.	El individuo es un ciudadano activo frente a su derecho a la seguridad.
El aparato del Estado se desenvuelve al margen de los gobernados.	Las instituciones funcionan adecuadamente, solo en tanto logran expresar las necesidades dinámicas de la propia sociedad.
El control y la confianza son eliminados y sustituidos por un principio del respeto y el temor al orden público.	Este esquema se caracteriza por los principios de confianza y control, ya que son factores reguladores, promovidos mediante la participación ciudadana y verificación pública del desempeño institucional.
La ausencia de control ciudadano deriva en la prácticamente nula calidad en el desempeño institucional y un creciente orden burocrático sin control.	El perfil institucional tiende hacia uno de carácter técnico-profesional, derivado de la combinación de controles de calidad en el desempeño, tanto externos como internos.

Resulta necesario reconocer las limitaciones de la acción de la seguridad ciudadana en un Estado constitucional y de Derecho, toda vez que la reacción estrictamente policial ante la violencia delictiva es en beneficio de la seguridad jurídica. Lo anterior no significa dejar de lado la función preventiva frente a la violencia delictiva que debe llevar a cabo y garantizar el Estado.

4.2.3 Concepto de Control

El modelo de la criminología crítica. Se aproxima al estudio de la criminalidad y el delito, mediante el análisis de los mecanismos estructurales del poder, el control social y el proceso de criminalización; todo ello como resultantes de específicas relaciones sociales de producción y de un particular ejercicio del poder.³⁹⁰ He aquí una cadena de mando claramente delimitada es esencial para imponer un liderazgo que garantice el cumplimiento de las normas legalmente establecidas, así como la obligación de entregar información importante.

La situación de emergencia que prevalece en torno a la seguridad pública no deberá hacer que las autoridades gubernamentales olviden la necesidad de un enfoque adecuado y de profundidad en el análisis para estimar los riesgos, los costos y los efectos no deseados que genera la aplicación de cualquier tipo de política para tratar de contener los fenómenos delictivos, y es, por lo mismo, conveniente tener en cuenta para no generar hoy expectativas infundadas y mañana reclamos desmedidos. En otros términos, distinguir lo *urgente* de lo *importante* y tener clara conciencia de que la atención de lo primero está orientada a evitar que el presente se complique, en mucho por lo que no se hizo o se hizo mal en el pasado, pero que difícilmente se construyen con ese tipo de acciones condiciones para transitar hacia un futuro deseable.³⁹¹

La gran diversidad de enfoques y planteamientos sobre seguridad ha generado reacciones diversas, los más, han adoptado sin mayor análisis e incluso vehemente los postulados

³⁹⁰ ROMERO RUIZ, Guillermo. El Distrito Federal: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Op. Cit., p. 148.

³⁹¹ RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. ¿Endurecer o democratizar la política de seguridad pública? Op. Cit., p. 170.

del paradigma administrativo y promueven con esta adhesión la cultura del control. Sin embargo, también hay quienes desde diversos ámbitos han propuesto discutir y encontrar nuevas formas de seguridad.

Control social es un concepto sociológico manejado con diversas acepciones, desde principios de siglo en la sociología norteamericana, entendiéndose actualmente como desviación, como control o reacción en contra de la conducta desviada, valorando el control social como instrumento fundamental para mantener la convivencia pacífica en sociedad.³⁹²

El concepto de control social es vago y ambiguo: tanto puede utilizarse en el sentido expuesto, como mecanismos, más o menos razonables, de control de la sociedad sobre sus miembros para evitar infracciones, como puede significar control que algunos grupos o miembros de la sociedad ejercen sobre ésta, es decir, mecanismo más o menos burdos de poder y dominación.

La consideración del derecho penal como medio para realizar el control social y como medio para incidir en la evolución del sistema social, ya que es evidente que todos los instrumentos de control social, por su propia naturaleza, conlleva una pretensión de incidencia sobre los comportamientos de los miembros de la comunidad donde actúan.³⁹³

Las acciones en contra de la criminalidad debe dejar el uso de la fuerza a través de la aplicación del derecho penal como el último recurso. Este debe ser proporcional y apegado a reglas jurídicamente establecidas, y aquí vale la pena resaltar la

³⁹² PÉREZ DAZA, Alfonso. Derecho Penal Introducción. México 2002 p. 41.

³⁹³ Ídem., p. 42.

diferencia entre la mera legalidad³⁹⁴ y la estricta legalidad³⁹⁵. Todos y cada uno de los tipos de obediencia señalados obedecen a racionalidades distintas. Ello permite entender la especificidad de la razón de Estado y del derecho de resistencia, por ejemplo como extremos opuestos de la autonomía del Estado frente a los individuos y de éstos frente al Estado.³⁹⁶

Las disposiciones de poder efectivo que tengan los agentes que los operan, frente a los sujetos a los que se pretende imponer el control. De tal suerte, que el poder de las parte involucradas en la aplicación de los controles, condiciona que estos se apliquen en forma dura o blanda dependiendo de las relaciones de fuerza que se de entre los sujetos que debe aplicarse el control, y a las personas a quien se desea aplicarlo.

El individuo puede, ante la violación de derechos humanos o fundamentales, como también se les conocen, hacer uso, de acuerdo con Luigi Ferrajoli, de la violencia individual de legítima defensa o del estado de necesidad como causa de justificación de actos que de otro modo serían punibles como delitos, mientras que bajo la razón de Estado, quienes detentan sus poderes, específicamente el Legislativo, puede definir y aprobar leyes destinadas a favorecer sus intereses personales o de grupo y no los de la colectividad y, en el tema que nos ocupa, convertir el derecho penal en un medio de control social y político y/o en un recurso por excelencia, aceptar un derecho penal donde sólo importe la eficacia, aunque con ello se vulneren valores fundamentales del hombre, sería aceptar un derecho penal

³⁹⁴ Mera legalidad: la sujeción de los órganos públicos a la ley se concreta en el principio. RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. Op. Cit., p. 172.
Ídem., p. 172.

³⁹⁵ Estricta legalidad: las autoridades no sólo deben acatar las leyes cualesquiera que sean sus contenidos, sino que es preciso que todos sus actos estén subordinados a los derechos fundamentales. Ídem., p. 172.

³⁹⁶ Ídem., p. 172.

autoritario, con lo cual se olvida que el mismo no es el Derecho de combate a la delincuencia, sino el Derecho de los límites en el combate a la delincuencia.³⁹⁷

La historia ha mostrado que los poderes que manejan las sociedades no pueden ejercer continuamente la fuerza a la violencia para mantener a la cohesión y la obediencia a los subordinados. Por lo tanto, necesitan recurrir a otro método más sutil, como lo es la producción ideológica, para lograr la disciplina social.

Bajo esta crisis de seguridad pública tiende a polarizarse aún más el debate legitimidad *versus* eficacia, a verse a los derechos fundamentales como obstáculos que impiden la instauración del imperio de la ley y no como parte de la misma.³⁹⁸ Con este tipo de derecho penal, más autoritario que el normal, lo que se busca es autorizar, entre otros aspectos, la aplicación de técnicas especiales de investigación que pueden resultar violatorias de los derechos fundamentales o caer en el absurdo de decir que el arraigo pueda extenderse en esos casos hasta por noventa días y que, no obstante, se respete el principio de presunción de la inocencia, cuando es evidente que no es posible arraigar a un inocente, sin cometer una arbitrariedad, en tanto se comprueba lo contrario o se confirma su inocencia, con el consabido *usted dispense*.³⁹⁹

En consecuencia un controlador aplicará a quien tenga más poder que él, aún cuando sean responsables de delitos; y es más probable que se aplique a personas sin poder aunque sean

³⁹⁷ Ídem.

³⁹⁸ Se dice, por ejemplo, que los miembros de la delincuencia organizada ameritan, dado su nivel de peligrosidad, ser tratados con el derecho penal excepcional, un derecho penal del enemigo, aunque el Estado de Derecho no permita, por definición, la distinción entre *ciudadanos* o *enemigos* o, dicho de otra forma, quitarle el calificativo de ciudadanos a los enemigos. Ídem., p. 173.

³⁹⁹ Ibídem.

inocentes. Así, el control social es el resultante de estrategias que logren alcanzar la sociedad civil, el consentimiento espontáneo, que otorguen las mayorías, a la orientación que imprime a la vida social, el grupo dominante.

Pero esas construcciones objetivas y del lenguaje han entrañado también la imposición de razones únicas y autoritarias, que implican la imposibilidad de negarse a aceptarlas, y por ello, son generadoras de violencia, contra todas aquellas personas que no se someten.

Entre las regulaciones propuestas para intervenir comunicaciones privadas, por ejemplo, y minimizar la posibilidad de cometer arbitrariedades, se han señalado muy marcados criterios como los que propongo en el siguiente cuadro:

Técnicas especiales de investigación
a) Debe existir causa probable de actividad criminal o indicios basados en hechos materiales y no meras sospechas (control interno) ⁴⁰⁰
b) Es necesario que hayan sido intentados otros medios de investigación menos intrusivos en las personas o que estos sean peligrosos o imposibles de utilizar (principio de subsidiaridad, control interno) ⁴⁰¹
c) La solicitud deberá ser por escrito y bajo juramento (control formal) ⁴⁰²
d) El fiscal general deberá solicitarla y sólo el juez podrá conceder la autorización (control externo) ⁴⁰³

De lo que se trataría, entonces, más que de negar el debate referido (legitimidad versus eficiencia) es de evitar su polarización. Otra vía para lograrlo es comprender con mayor detalle qué implica la democratización de la seguridad pública y cuáles son los riesgos que se desprenderían, en el actual momento histórico del país, de no hacerlo.

⁴⁰⁰ Ídem., p. 174.

⁴⁰¹ Ídem.

⁴⁰² Ídem.

⁴⁰³ Ídem.

En casi toda nueva democracia se manifiesta un incremento arrollador de la delincuencia común y de la criminalidad, debido a los vacíos en el poder del Estado que se generan desde el periodo de liberalización y durante el traslado del mismo entre el grupo político que resultó triunfador en la contienda electoral y el que concluye su periodo de gobierno, los cuales pueden ser llenados por las organizaciones del crimen organizado.⁴⁰⁴

La crisis en materia de seguridad pública favorecen, además, que un amplio sector de la ciudadanía se pronuncie a favor de la instrumentación de medidas consideradas de línea dura, de guerra contra el crimen, sin considerar que las mismas pueden acabar generando un círculo vicioso. Por un lado, su simple instrumentación refleja la incapacidad o falta de recursos alternativos del gobierno del Estado, que se ve obligado a recurrir a las medidas de fuerza, con lo cual las mismas se vuelven su único recurso.⁴⁰⁵

De modo que el mayor riesgo que enfrentamos es la posibilidad de una regresión autoritaria de la mano del crimen organizado o lo que se conoce como una anocracia⁴⁰⁶.

Los problemas de seguridad pública que enfrentamos hoy en día son, en parte, el resultado de lo que no se hizo o se hizo mal a lo largo de muchos años, de modo que no es posible ni sensato esperar soluciones efectistas y de corto plazo. Se requiere contar con una visión integral del problema que dé cuenta de sus múltiples aristas y de análisis profundos para diseñar medidas

⁴⁰⁴ Ídem., p. 177.

⁴⁰⁵ Ídem.

⁴⁰⁶ Término acuñado por David Jordan para referirse a una forma de democracia pervertida donde los grupos gobernantes se mantienen en el poder a pesar de la existencia aparente de elecciones competidas, debido a que la contienda electoral es un mero simulacro para tratar de legitimar el triunfo en las urnas de un competidor previamente favorecido gracias a sus vínculos con grupos dedicados al tráfico ilícito de narcóticos. Ídem.

que atraviesan diferentes tipos de políticas, no única ni predominantemente la del derecho penal.⁴⁰⁷

Es preciso reconocer que en cuanto a forma no lo son y que los hechos, no se cumplen, que no es lo mismo vigencia que efectividad una prevalece en el papel y la otra en la realidad factual. Entender que el problema de la seguridad pública no es policial, que es político y que para otorgarle más atribuciones al poder estatal en el combate a la delincuencia, es preciso que la ciudadanía lo controle. No puede haber facultades crecientes del gobierno (en el combate a la delincuencia) donde no existen responsabilidades políticas de los gobernantes. Que la sociedad controle al poder, para que el poder controle a la delincuencia.⁴⁰⁸

Por ello, fue preciso reflexionar sobre las correlaciones de fuerza entre las personas integrantes de la sociedad civil, los sistemas de producción que de ellas se han derivado y los sistemas ideológico-normativos⁴⁰⁹, que han servido como legitimantes.

El endurecimiento de las medidas en el combate a la delincuencia es un tema con una alta rentabilidad político-electoral. El riesgo de continuar politizándolo es simplificar en exceso el diagnóstico y apostar a la instrumentación de medidas simplistas y, por lo mismo, inoperantes y condenadas al fracaso. Es preciso insistir en que la politización del problema de la seguridad impacta negativamente sobre la calidad de las iniciativas de reforma necesarias. Aceptar el debate eficacia

⁴⁰⁷ Ídem.

⁴⁰⁸ Ídem., p. 178.

⁴⁰⁹ Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

versus legitimidad e incidir para que no continúe polarizándose; más bien, legitimar el uso de la fuerza como el mejor medio de potenciar su eficacia. Profundizar en la fórmula que inventaron los agentes históricos que crearon al Estado, para que fuera la organización política que reclamó para sí, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza física. Únicamente bajo ese marco puede ser legítimo y, por lo mismo, eficaz el uso de la fuerza física en contra de la delincuencia. No reconocerlo puede llevarnos a una escalada de la violencia, como la que estamos viviendo, generadas tanto por los grupos del crimen organizado, como por los efectos no deseados de las medidas gubernamentales instrumentadas en su contra.⁴¹⁰

El control y el liderazgo, sobre todo en el caso de los servicios de inteligencia, no se crean de una vez y por todas, sino que deben ser entendidos como un proceso. Esto es así en el caso de las nuevas democracias que utilizan algunas partes reformadas de los servicios de inteligencia de los regímenes anteriores. En tales casos, el resultado real provendrá de los cambios realizados dentro de dichos servicios para acomodarse a la nueva situación democrática, así como de las nuevas leyes promulgadas por las autoridades democráticas. Los intentos deberán dirigirse a un estricto cumplimiento del orden constitucional y a una legislación específica sobre los servicios de inteligencia.

Cuando aparece el hombre en sociedad, inherente a éste viene la indispensable formación del Estado así denominado. Es decir, la formación de toda sociedad tiene como punto de partida la consecución de un fin común, que va desde la distribución del trabajo hasta la organización social y control de su

⁴¹⁰ RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. ¿Endurecer o democratizar la política de seguridad pública? Op. Cit., p. 179.

comportamiento, sin embargo, la simple organización que se hace a nivel social no es suficiente pues el hombre por sí solo no puede regular su conducta y la de los demás.⁴¹¹

La cultura del control pone énfasis en la seguridad como un objetivo en sí mismo ya no como medio para lograr un fin. Ve a la seguridad como vigilancia, no como protección. Generalmente, que esos controles son bien intencionados y buscan el orden social y no el interés particular de sólo algunos.

Desde un enfoque coyuntural, los riesgos son que la prolongación de la crisis de seguridad pública por la que atravesamos genere condiciones favorables para una regresión autoritaria. El control social punitivo expresado en función policial debe tener por principio el mínimo ético de la Legalidad.

4.3 Posmodernidad vs. Seguridad

Con el objetivo de alcanzar una rigurosidad para entender los tiempos que hoy encontramos, se trata de instigar a la promoción de la diversidad de enfoques sobre la posmodernidad⁴¹², está implícita la conciencia de la existencia de una multiplicidad de interpretaciones y una variedad de opiniones.⁴¹³

Sin lugar a dudas lo posmoderno pertenece a lo moderno. Para algunos una obra no puede ser moderna si no es primeramente posmoderna.

⁴¹¹ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. Política Criminal y Seguridad Pública.

⁴¹² La posmodernidad no constituye un periodo histórico concreto, ni una tendencia con características bien definidas, se trata más bien, de una condición, una conciencia cada vez más extendida y generalizada de desencanto ante nociones como razón, historia, progreso y emancipación.

⁴¹³ GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Daniel. La posmodernidad de Lyotard explicada a los posmodernos. México 2007.

El postmodernismo, entendido así no es el modernismo en su etapa final, sino en el estado naciente, siendo éste un estado constante, la modernidad se realiza así, en el retiro de lo real y según la relación de lo sublime, de lo presentable con lo concebible.

La debilidad de los Estados recién democratizados explica, en parte, su incapacidad para completar la segunda etapa de la transición, que es la de la consolidación, la cual empieza con el ejercicio de gobierno del grupo político que resultó triunfador en la contienda electoral y podríamos decir que finaliza con el cumplimiento de los contenidos liberales de la democracia o su parte sustancial, entre ellos, la vigencia del Estado de Derecho, la rendición institucional de cuentas, el respeto a los derechos humanos y la igualdad ante la ley, dicho en forma sintética, con la vigencia y efectividad del Estado democrático de Derecho.⁴¹⁴

Parte de la idea que en toda sociedad duradera es necesaria la creación o designación de una autoridad que vele por los intereses colectivos, por parte de los mismos ciudadanos, siendo la única fuerza capaz de solucionar las disputas que se dan entre sus miembros, así como de la distribución y gestión de los recursos para cada actividad, conformándose así el Estado.

Los riesgos de no consolidar la transición a la democracia, de pasar, de la parte formal a la sustancial, son, en principio, que el Estado mexicano estaría renunciando a cumplir con uno de sus deberes fundamentales, el garantizar la seguridad de los individuos que integran su población, tanto en su integridad física como a sus bienes, el cual constituye la justificación del origen y

⁴¹⁴ RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz Eugenia. ¿Endurecer o democratizar la política de seguridad pública? Op. Cit., p. 175.

permanencia de ese artificio que es el Estado, como le llamó Thomas Hobbes.⁴¹⁵ La seguridad pública no puede ser, entonces, más que el cumplimiento del orden jurídico, siempre y cuando éste sea justo, esto es, que incluya a los derechos humanos y las correspondientes garantías primarias⁴¹⁶ y secundarias⁴¹⁷.

El posmodernismo, el pensamiento débil, la crisis de los planteamientos globales, la apuesta por lo fragmentario, lo cambiante y circunstancial como supuesto de la modernidad con su crítica general a la racionalidad, son lo contrario de una concepción de la ley como razón que ordena, organiza y que avala una voluntad general, teniendo como pretensiones la permanencia; pero no puedo aceptar que en estos tiempos se deba regir en función de pruebas objetivas de la eficiencia social de la conducta elegida, sino intentar regir la vida colectiva en función de un ideal en el hacer humano.

4.3.1 Garantismo ciudadano

Si bien el garantismo como sistema, como idea y como procede la idealización normativa surge en el campo del derecho penal, Ferrajoli asevera que es posible trasladarlo a todas las ramas del Derecho, y aún, como un motor del sistema normativo visto en abstracto. Acaso el garantismo viene a ser una nueva fundación de normas, de constituciones y de instituciones.

El garantismo, no es la tutela efectiva de los derechos fundamentales por el Estado, sino la tutela efectiva del Estado por los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son

⁴¹⁵ Ídem., p. 176.

⁴¹⁶ Garantías primarias: son obligaciones y prohibiciones. Ídem.

⁴¹⁷ Garantías secundarias: son obligaciones de reparar o sancionar jurídicamente las lesiones a los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias. Ídem.

normas encontradas, es decir, que son inmediatamente dadas por la realidad, por las condiciones sociales, pues no requieren de la realización de un acto determinado de conducta como es el caso de las normas abstractas, que para tales efectos, son hipotéticas, según lo previsto en la ley.

El garantismo⁴¹⁸ es un correlativo no sólo del Derecho, sino de la democracia, a partir de la cual identifica un muelle fidedigno para enclavarse. A la luz de los derechos fundamentales, el ciudadano asume el papel directo, pujante y decisivo en la configuración de un sistema auténticamente democrático.

Las anteriores apreciaciones, son en resumidas cuentas, una concisa pero indicativa introducción genérica a las ideas de Luigi Ferrajoli⁴¹⁹, sobre quien se podría (como se está haciendo) escribir vastos tratados interpretativos sobre sus innovadores conceptos que proporcionan nitidez en los panoramas sombríos a los que parecen acercarse muchos sistemas jurídico-políticos como el nuestro.

El garantismo del derecho moderno tiene condiciones formales y sustanciales o de contenido y distingue entre vigencia y validez. Se basa en el Estado constitucional de Derecho, resaltando la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, tanto liberales como sociales. Este punto concreto, de resaltar la importancia del texto constitucional como normativa fundamental, que contiene el reconocimiento y la defensa de derechos, así como de valores, es un lugar de coincidencia, de encuentro, de

⁴¹⁸ El garantismo es una de las teorías jurídicas más aceptadas actualmente.

⁴¹⁹ Conciencia, conocimiento y razón son las claves para acercarse a un pensador, que afortunadamente, sigue entre nosotros.

afinidad con los alternativas.⁴²⁰ También propone un cambio desvincula y trata de preservar la función jurisdiccional de posturas politizantes e institucionales.

En su dimensión de filosofía política, asume la responsabilidad de la crítica y deslegitimación externa de los ordenamientos jurídicos con base en criterios éticos-políticos.

El fenómeno jurídico, con la propuesta garantista, busca cubrir los diversos flancos que de forma aislada han sido enfocados por los reduccionismos. El modelo garantista, en su dimensión normativa del Derecho, cumple una función de limitación del poder. Esta dimensión se identifica, con el estado de Derecho, y los límites al poder se materializan con los principios de legitimación formal y legitimación sustancial.

4.3.2 Garantismo social

Las transformaciones se han determinado con los cambios en el estado liberal de Derecho los que procedían de la aparición del Estado social que demandaba las intervenciones del Estado⁴²¹ y de las consideraciones normativas de las constituciones que asumían los valores que antes incorporaba la ley general y hasta se deducía que la realización de esos valores –como la igualdad– demandaba la singularidad de la ley.⁴²²

La legalidad del Derecho tiene condiciones formales y sustanciales o de contenido distinguiendo entre vigencia y

⁴²⁰ Souza, María de Lourdes, Del uso alternativo del derecho al garantismo: una evolución paradójica. Madrid, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo XV, 1998, p.234. La autora cita a Ferrajoli.

⁴²¹ Que a su vez se justificaban porque se hacían para conseguir el bienestar general.

⁴²² DE CABO MARTÍN, Carlos. *Contra el Consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p 122.

validez. Se basa en el estado constitucional de Derecho, resaltando la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, tanto liberales como sociales.

Durante el Estado social⁴²³ comenzó a apreciarse que el pacto en que ese Estado consistía, se desequilibraba a favor de una de las partes, pero sobre todo a partir de sus crisis se ha revelado con claridad la perversión de aquellos supuestos. Se ha demostrado que las intervenciones del Estado en el orden socio-económico no se han guiado siempre por el interés general sino por intereses bien concretos, de tal manera que la permisividad constitucional de la ley singular se ha manifestado más como un instrumento de los mismos que como una exigencia de la igualdad. Resulta así, que los mecanismos de intervención que se propugnaban con base en los objetivos del Estado social y los constitucionales que los recogían, no sólo no han servido para los objetivos propuestos sino que se han utilizado justamente para los contrarios.⁴²⁴

Se resaltar la importancia del texto constitucional como normativa fundamental, que contiene el reconocimiento y la defensa de derechos, así como de valores de libertad, igualdad y justicia, de una democracia sustancial.

También debe tenerse en cuenta que la igualdad de la que se habla en estos supuestos es una igualdad de corte individualista, desde la perspectiva de cada sujeto, pero existe otra a la que aquí se alude, y que se relaciona más con aspectos objetivos, que

⁴²³ La situación de crisis recurrente que ha producido el deterioro del Estado social, se ha socializado hasta el punto de que puede hablarse de una creciente mayoría que comparte circunstancias y demandas, que ha homogeneizado fragmentaciones y que en cierta forma podría considerarse como el coherente soporte de lo general, a la manera como se entendió que la coherencia de la burguesía lo era en la fase del Estado liberal respecto de la ley así configurada.

⁴²⁴ DE CABO MARTÍN, Carlos. Contra el Consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social. Op. Cit., p. 123.

incluye una perspectiva social, de seguridad general comunitaria, referida a lo que es garantismo social.⁴²⁵

Una posibilidad de naturaleza tan restrictiva que pueda entenderse como determinación constitucional prevista con carácter excepcional, no afecta de manera decisiva a una construcción dogmática de la generalidad. Naturalmente que propuestas de este tipo implican acciones transformadoras⁴²⁶. Las circunstancias no permiten albergar demasiadas esperanzas. No sólo desde perspectivas socio-económicas sino cultural.

Criterios técnicos	
1. La que se refiere a las implicaciones de la correlación entre Estado y derecho como máxima expresión de la institucionalización del poder. ⁴²⁷	El derecho se basa preferentemente en la voluntad del Estado, pero el Estado se basa en la estructura del derecho.
2. La que se refiere a la configuración de ese Estado de derecho en las constituciones modernas, desde una perspectiva formal, con base en un principio de legalidad entendido como la subordinación de todo poder público - legislativo, judicial y administrativo- a leyes generales y abstractas cuya observancia se controla por instancias independientes. ⁴²⁸	De esta manera ponen de manifiesto que las demandas que pretenden la generalidad como mecanismo de garantismo social, se alían con una adecuada reformulación del Estado de Derecho, pueden ayudar a corregir patologías y sobre todo muestran algo que en el ámbito del derecho constitucional actual es cada vez más insoslayable.

⁴²⁵ Ídem.

⁴²⁶ Como objetivo parcial parece posible ampliar progresivamente los ámbitos de la generalidad de la ley con la conciencia de que este objetivo se inscribe también en la defensa de lo público frente a lo privado.

⁴²⁷ Históricamente, el proceso de estatificación del poder es simultáneo al del protagonismo de la ley como fuente del derecho. Pero conceptualmente se mantiene la interrelación, porque lo que hace a la ley superior a las demás fuentes es la generalidad y abstracción que procede ciertamente de la autoridad del Estado, pero, a su vez, es la generalidad y abstracción de la ley la que atribuye al Estado su cualidad de instancia impersonal y objetiva en el ejercicio del poder.

⁴²⁸ La inseparabilidad de la unidad de forma y materia, de los aspectos formales y materiales; y de que ambos deben estar presentes en un concepto unitario de ley.

De lo anterior, puedo desprender que la generalidad de la ley es un obstáculo a las intervenciones de los cuerpos policiales, una de las formas más acusadas en que, en la actualidad de los sistemas económicos capitalistas, puede concluirse que la ley general recobra un carácter garantista en un sentido distinto al individualista del Estado liberal (que no obstante se mantiene en cuanto compatible) al que llamamos garantismo social.

4.3.3 Represión y paz social

Para entender la realidad de los hechos en la Ciudad de México y el resto del país en materia de inseguridad se hace necesario explorar el síndrome de la corrupción que invade todas las actividades -sean estas políticas, financieras, comerciales, o legales- así como los laberintos de las mentalidades que se han ocupado del problema.

En México se aplica un derecho que acostumbra hacer lo que no debe: maltrata a quienes debe cuidar, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes debe mayor atención, y sirve a quienes debe controlar. Es decir, opera un derecho mafioso, donde se aplica la ley de forma discriminatoria, particularmente contra los pobres y quienes se enfrentan al Estado. Por tanto en nuestro país no se puede hablar de existencia plena de legalidad y Estado de Derecho.⁴²⁹

El presidente de la República Felipe Calderón, mediante decreto crea un nuevo grupo de elite del Ejército⁴³⁰ denominado

⁴²⁹ Presentación de la Campaña Nacional "La Protesta es un Derecho, la Represión un Delito": RTDT (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos") Difusión-Cencos México D. F. a 5 de febrero de 2008. Boletín de Prensa.

⁴³⁰ El objetivo principal es el combate a la inseguridad y la violencia desatada en el país.

(Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal⁴³¹), para combatir el crimen organizado, de manera especial el narcotráfico, con facultades definidas para que no se caiga en la tentación de usarlo para reprimir movimientos sociales, disidentes políticos o cometer excesos, éste sólo recibirá órdenes del Ejecutivo.⁴³² Este cuerpo de elite no sólo asumirá funciones de la Policía Federal Preventiva (PFP), sino también tareas de carácter policial y preventivo.

El nuevo cuerpo militar constituye en mi concepto un peligro, porque con el Ejército no se puede tomar decisiones ligeras y sin meditar, esto preocupa que pueda actuar en situaciones críticas de perturbación de la paz social. Sabemos de antemano que el crimen organizado quien daña más gravemente el interés social y sus efectos denunciados perturban la paz social colectiva. Pretender equiparar a esta violencia con una manifestación pública o un conflicto social es una barbaridad, por eso se debe focalizar este cuerpo de elite, sus facultades, mandos y objetivos, con una orientación expresa y direccionada a la criminalidad común.

Encontramos diversas opiniones respecto a la utilización de los militares en tareas de seguridad pública, son con el empleo de fuerzas del Estado en tareas de seguridad pública esto es anticonstitucional e invade las atribuciones que son exclusivas de la Policía Federal Preventivas, criminal federal y de los Estados y

⁴³¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia emitida en relación con el estudio de los artículos 16, 29, 89 fracción VI, y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinó afirmativamente la posibilidad de que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública; lo que implica su participación para efectos de la restauración del orden público, así como para enfrentar al crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad de la nación. Diario Oficial de la Federación, del 9 de mayo de 2007. Mediante el cual se publica el Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal.

⁴³² Periódico La Jornada. Riesgo de que se use el cuerpo de elite para la represión. Viernes 11 de mayo de 2007.

Municipios en el ámbito local en la preservación de las libertades, el orden y la paz pública.⁴³³

Esta decisión va en contra de lo que han manifestado instancias internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las cuales no de ahora, sino por lo menos desde hace una década, han advertido de los riesgos que implica dejar en manos de militares las tareas de seguridad.

Existe una confusión generalizada -que incluye a políticos y militares con sus respectivas deformaciones profesionales⁴³⁴ para percibir la realidad- entre los diferentes conceptos que hay sobre la seguridad, con facilidad se intercambian como sinónimos la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional, confusión que lleva a las pésimas actitudes que tratan de dar las mismas soluciones a los problemas inherentes a cada una de ellas.

La seguridad como término, en sus distintas acepciones es la situación que le garantiza al ciudadano su integridad física y la de sus bienes, así como el ejercicio de los derechos y las libertades que le otorgan las leyes, mientras que seguridad nacional es la situación en la que el país tiene garantizadas las condiciones para su desarrollo y bienestar sin conflictos internos ni injerencias ajenas, esta concepción de seguridad nacional es relativamente

⁴³³ El secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, aseveró que la creación del nuevo cuerpo militar de elite por parte del presidente de la República "va contra la Constitución y significa el abandono total de la responsabilidad del gobierno en materia de seguridad pública, que debe ser una tarea realizada por civiles. Es una perversión de un Estado democrático.

⁴³⁴ No se pretende asumirse como profeta del catastrofismo ni tampoco afirmar que la corrupción en México es conveniente como sistema político-social ó que es un mal endémico que no puede extirparse, sino que se señala como la enfermedad más grave que padece el sistema actual de gobierno, misma que se debe combatir reeducando a las nuevas generaciones dentro de una ética de respeto y responsabilidad social que deseche la simulación y anule el individualismo feroz.

nueva⁴³⁵ y tiende a confundirse con el concepto de defensa nacional, a pesar de que este último de acuerdo a su propio enunciado implica un acto de respuesta ante una agresión del exterior, los conceptos de seguridad (pública ó nacional) definen situaciones. Dicho en palabras llanas el objeto de la seguridad nacional es garantizar la seguridad interior, exterior, gobernabilidad y tranquilidad de la población; en tanto la seguridad pública se centra en el sano desarrollo de la paz social.

Por otro lado, conviene analizar las características de las mentalidades y funciones de la policía y el militar, con el fin de encontrar las similitudes y diferencias que hacen incompatibles la sustitución de uno por otro -sin que en esto queden excluidas las posibles excepciones individuales- en las funciones que le corresponden a cada uno de ellos.

El problema de la inseguridad pública en el territorio nacional es aterradorante y ha rebasado la capacidad para controlarla que tienen las instituciones encargadas de brindar seguridad pública a la ciudadanía.⁴³⁶

Por definición el militar⁴³⁷ es un profesional de la violencia al que se le forma y educa para obedecer, de manera categórica, las órdenes que recibe, solo concibe la disciplina como obediencia y respeto a sus superiores en un mundo totalmente jerarquizado donde la libertad está sujeta a las limitaciones de los reglamentos castrenses, independientemente de las capacidades técnicas que desarrolle o se le enseñen, al militar se le forma de esta manera

⁴³⁵ Cobra su significado actual después de la segunda guerra mundial, en el ámbito de la guerra fría entre la Unión Soviética y los EE.UU.

⁴³⁶ CARLOS ESPINOSA, Alejandro. Derecho Militar Mexicano. Editorial Porrúa México, 2005. Tercera Edición, p.301.

⁴³⁷ La mayoría de los militares piensan que el civil es un ser indisciplinado e irresponsable al que se puede corregir convirtiendo a la sociedad en una réplica o extensión del cuartel, el militar cumple las órdenes que le dan sin considerar o importarle los efectos colaterales o consecuencias que tengan, simplemente obedece, pues carece de sensibilidad social.

porque su función principal descansa en el empleo de las armas en la lucha para defender la integridad del país durante una guerra.

La función de policía⁴³⁸ recae en la actividad por sí misma que se tiene que realizar por encargo del Estado, el cual tiene diferentes tipos de policía para cumplir con su función de mantener paz social, seguridad y salubridad públicas en los diversos niveles de gobierno, que son el municipal, estatal y federal; los tipos de policía se traducen en general como el orden público.⁴³⁹

La función del Ejército, como repetidas veces ha sido sostenido es salvaguardar la soberanía nacional, en caso de guerra interna o contra algún país extranjero, por lo cual su participación se limita a brindar apoyo en las labores de seguridad pública; para lograrlo se organizan programas para disminuir el índice delictivo que ha superado las obsoletas estrategias y recursos materiales y humanos de los cuerpos de seguridad pública, que para actualizarse requieren ser apoyados por las Fuerzas Armadas Nacionales.⁴⁴⁰

Cuando el militar asume funciones que tienen como fin la seguridad pública es incapaz de distinguir la diferencia entre la prevención de un delito, la persecución de un delincuente y el atropello a las libertades ciudadanas, dado que estas le son ajenas y desconocidas por vivir en el estrecho círculo de la milicia, situación que normalmente lo lleva a desintegrarse de la sociedad a la que pertenece y dice servir.

⁴³⁸ El objeto de la policía es alcanzar el equilibrio de convivencia social deseado por los pobladores de cualquier Estado en tres rubros fundamentales: paz social y salubridad públicas.

⁴³⁹ CARLOS ESPINOSA, Alejandro. Op. Cit., p. 304.

⁴⁴⁰ Ídem., p. 303.

Después de investigaciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el año 2007, encontró que elementos del Ejército mexicano han cometido graves violaciones a las garantías individuales de mujeres y niños, así como, de muertes de diversas personas. Apoyada en evidencias la Comisión emitió cuatro recomendaciones al mismo tiempo a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).⁴⁴¹

La primera recomendación --número 37/2007-- está relacionada con los hechos ocurridos en la zona de tolerancia de Castaños, Coahuila, el 11 de julio de 2006, donde 14 mujeres fueron violadas tumultuariamente por militares del 14/o. Regimiento Motorizado.⁴⁴²

La CNDH, ese día los soldados llegaron a la zona de tolerancia en un vehículo oficial, con uniformes y armas oficiales, y luego de lesionar a seis policías preventivos que habían detenido a un compañero, aplicaron "tratos crueles, inhumanos y degradantes" a las sexo servidoras que se encontraban en los salones "El Pérsico Dancing" y Las Playas Cabaret". De acuerdo con la CNDH, de los 14 soldados involucrados en las violaciones, ocho se encuentran detenidos; tres más siguen prófugos; dos más fueron dados de baja, y uno fue declarado en libertad por el juez de la causa.

La segunda recomendación --número 38/2007-- , tiene que ver con detenciones arbitrarias, tortura, ejercicio indebido de la función pública y allanamientos ocurridos los días 2, 3 y 4 de mayo 2007, durante incursiones militares en los Municipios de Nocupétaro, Carácuaro y Huetamo, Michoacán. Todo comenzó el

⁴⁴¹ Revista Proceso. México D. F., a 21 de septiembre de 2007.

⁴⁴² Ídem.

1 de mayo del mismo año, cuando grupos armados emboscaron a soldados que se encontraban en Carácuaro, en tareas de combate contra el narcotráfico. En esa acción, cinco militares perdieron la vida, y el presidente Calderón les dio trato de "héroes".⁴⁴³

A raíz de ese hecho, el Ejército desplazó a más soldados a la región que, de acuerdo con la investigación de la CNDH, incurrieron en una serie de tropelías contra los pobladores de esos tres Municipios, incluidas cuatro menores de edad, que fueron presuntamente violadas. Además, se acreditó la comisión de conductas contrarias a la observancia de los derechos fundamentales por detención y retención arbitraria de personas, incomunicación, tratos inhumanos crueles y degradantes.

La tercera recomendación –número 39/2007--, está relacionada con un enfrentamiento entre soldados y presuntos narcotraficantes en Apatzingán, Michoacán, ocurrido el día 7 de mayo 2007. De la investigación de la CNDH, se desprende que, después del tiroteo, los militares detuvieron a Bernardo Arroyo López, Raúl Zepeda Cárdenas, Alejandro Juvenal Guzmán Suástegui, Gustavo Orozco Villegas, Isaías Suástegui Ponce, Miguel Valerio Durán, Teresa Valencia y un menor. Todos fueron trasladados al cuartel militar de la 43 Zona Militar.⁴⁴⁴

Dichas personas permanecieron más de 15 horas detenidas y en todo ese tiempo fueron torturados. Otro grupo de militares allanó diversos domicilios, de los que sustrajeron objetos materiales y dinero de los propietarios.

⁴⁴³ Ídem.

⁴⁴⁴ Ídem.

La cuarta recomendación contra la Sedena –número 40/2007-- está relacionada con los acontecimientos ocurridos el 1 de junio de 2007 en el municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa.⁴⁴⁵

De acuerdo con la investigación de la CNDH, a eso de las 22:00 horas elementos del Ejército acampaban sobre la orilla de la carretera y, sin razón aparente, dispararon contra un vehículo civil, en el que viajaban tres adultos y cinco menores. Los soldados colocaron después un costal de droga en la camioneta para desvirtuar los hechos, menciona la CNDH.

Las personas que perdieron la vida y las que resultaron heridas por arma de fuego no opusieron resistencia alguna ni propinaron algún ataque a los elementos militares. Los tripulantes de la camioneta pick-up no accionaron ni portaban consigo arma alguna, determinó el organismo. La Sedena reconoció que las víctimas eran inocentes e indemnizó a los familiares de los muertos. Por la matanza fueron detenidos 19 militares para ser procesados, de los que 17 presentaron restos de plomo en la mano derecha (prueba de que realizaron disparos) y ocho dieron positivo a un control de drogas.

Como demuestran los hechos consignados en las recomendaciones, la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede resultar contraproducente. Como ya se ha señalado la presencia militar en labores policiales debe ser excepcional, únicamente de apoyo y sin usurpar jamás la esfera de competencia de la autoridad civil, guardando el más escrupuloso respeto a las garantías individuales.

⁴⁴⁵ Ídem.

El Ejército mexicano ha servido al estado de apoyo invaluable en numerosas acciones sobre todo en los programas emergentes que exigen acción inmediata, como en el desafortunado caso de los desastres, o en el combate al narcotráfico.⁴⁴⁶

En la actualidad el Estado mexicano frente a las acciones organizadas de protesta social responde de forma represiva, bajo algunas de las siguientes modalidades: cierre de los espacios de diálogo, represión policial, descalificación de quienes se manifiestan y protestan, militarización de la vida civil y propiamente la criminalización de la protesta social⁴⁴⁷.

Propiamente la criminalización se manifiesta en:	
• Detenciones arbitrarias.	• Fraude procesal.
• Equiparar a los luchadores sociales con delincuentes.	• Fabricación de delitos.
• Falta de un debido proceso legal.	• Secuestro.
• Legalizar la protesta social.	• Tortura.
• Empleo del derecho penal como instrumento.	• Delitos de realización oculta.
• Agravar las acusaciones, imputándoles delitos políticos o contra la seguridad nacional.	

Nota: se refieren las variables más recurrentes, más no son todas.

Aquellos abusos policiales más preocupantes o más frecuentes con relación a la integridad física y la libertad de las personas. Desde maltratos físicos leves hasta distintos casos de tortura en el primer supuesto, y situaciones de privación ilegal de la libertad en el segundo. Por supuesto que ambos elementos no son independientes y una detención arbitraria favorece -o es debida a- la comisión de otros abusos. Existen elementos concurrentes a

⁴⁴⁶ Ídem.

⁴⁴⁷ La criminalización de la protesta social consiste en llevar los conflictos sociales a la arena judicial, encarcelar a los integrantes de los movimientos y obligarlos a enfrentar largos y adversos procesos. Esta política de criminalización es en realidad una política de control del descontento social, empleando cada vez más la legislación penal para enfrentar dicha inconformidad.

las situaciones de abuso policial que las moldean o las propician y que no aparecen casualmente. Del tipo de función de cada cuerpo policial dependen en gran medida los tipos de abuso prevaletentes, o el mismo tipo de abuso se lleva a cabo en ocasiones y dinámicas situacionales particulares⁴⁴⁸.

Por otro lado, habrá rasgos constitutivos de los casos de abuso que serán similares para los distintos cuerpos de seguridad de la ciudad.

4.4 Reforma normativas

Una de las reformas que ha motivado la precaución del Senado de la República se refiere a la creación de una "superpolicía" resultante de aglutinar en una sola dependencia a la Policía Federal Preventiva PFP y a la Policía Investigadora, la AFI.⁴⁴⁹ Este es uno de los temas donde, a lo largo de muchos años, se nos ha planteado la propuesta pero no la explicación de sus bondades. Por lo menos, no con la suficiente claridad. Tan solo se nos dice que en España, en Francia o en Inglaterra las policías están compactadas en una sola. No nos dicen, siquiera las razones que tuvieron los españoles, los franceses o los ingleses ni si ellas son coincidentes o divergentes con las que tuvimos los mexicanos. No nos dicen, tampoco, que los norteamericanos tienen muchas corporaciones y no siguen el esquema europeo, no por ello uno mejor que otro.

⁴⁴⁸ Tras la tragedia del New's Divine muchas han sido las acusaciones sin que se haya logrado encontrar al verdadero culpable de lo sucedido, la verdad es que hay muchos responsables pero pocos serán los que pagarán el error, por lo pronto, Joel Ortega quien fuera el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal ha renunciado a su cargo. De la misma manera presentó su carta de renuncia el Procurador capitalino Rodolfo Félix Cárdenas. El Universal. México D. F., a 8 de julio de 2008.

⁴⁴⁹ ROMERO APIS, José Elías. Reforma a la Policía. Revista Siempre, p. -36 -37.

El estado de inseguridad pública que se vive en los últimos tiempos es sin duda multifactorial; sin embargo, hay nodos⁴⁵⁰ centrales que permitirían avanzar sustantivamente en el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública de todos. Uno de estos nodos, es el combate frontal a la corrupción, y en particular, la corrupción gubernamental⁴⁵¹.

El combate a la corrupción ha fracasado interinstitucionalmente, por ejemplo los órganos de control internos en las policías o los fiscales especiales en las procuradurías creadas para atender este flagelo, ha resultado ser ineficiente y altamente corruptas al servicio de las propias instituciones, logrando sólo el castigo de servidores públicos de bajo rango.

Tal vez lo más importante del Estado se encuentra en el combate frontal a la corrupción en todos sus niveles y manifestaciones.⁴⁵²

Algunos puntos importantes:	
1. La corrupción de las corporaciones policiales, en todos sus niveles, y de procuración e impartición de justicia.	Este factor se debe de tratar con racionalidad y transparencia en todos los niveles de la organización.
2. Las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, sobre todo en las áreas de adquisición y ejecución de recursos públicos, a fin de evitar que se generen intereses privados a costa de beneficios públicos.	El combate a la corrupción gubernamental requiere de acciones y medidas que permitan generar nuevas dinámicas de control, y sobre todo de generación de confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

⁴⁵⁰ Puntos estratégicos de la ciudad como centros de actividades, lugares de convergencia, de importantes calles, puntos de determinación de transportes, etc., es decir, son los sitios en que se da mayor confluencia en la población.

⁴⁵¹ En un país en donde la probabilidad de éxito de los delincuentes está por arriba del 80 o quizá del 90 por ciento, quiere decir que la impartición de justicia carece al menos de dos elementos: uno, equidad y criterios de preferencia a la víctima del delito y, dos, elementos de control y seguimiento a la actuación de las autoridades responsables de la impartición de la justicia.

⁴⁵² Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008. Anexo Uno.

El trabajo policial⁴⁵³, al igual que el de la seguridad pública, tiene límites, pero sin dejar de recordar que los problemas de seguridad son complejos, móviles y depende de factores sociales, culturales, políticos económicos que trascienden las prácticas de las corporaciones de seguridad pública⁴⁵⁴. Por eso es obligatorio que las políticas públicas de seguridad –y con ello las instituciones encargadas de la misma-, acepten la participación multidisciplinaria e interinstitucional, que incluya a la sociedad en su conjunto.⁴⁵⁵

La falta de confianza institucional vulnera la capacidad de actuación del Estado de Derecho, y permite la reproducción de esquemas autoritarios en el ejercicio del poder.

Lo más grave es que la falta de una política; o mejor dicho, de una planificación adecuada o de la claridad sobre las metas en seguridad no es posible evaluarla con rigor. Por ello es preciso el seguimiento crítico en torno a la planificación y establecer mecanismos que sean capaces de transformar el error en un instrumento para mejorar la seguridad, lo que siempre discriminadamente y cuando exista voluntad política y participación ciudadana se logrará con las reformas realizadas en la materia.

De esa manera el caos de la seguridad pública⁴⁵⁶ será reemplazado por un sistema integrado e inteligente, con memoria

⁴⁵³ Es la aportación que las entidades académicas pueden dar a las policías, sea en la formación o en la elaboración de planes, o simplemente en aclarar algunas de las cuestiones básicas del trabajo policial.

⁴⁵⁴ Las estructuras del sistema de seguridad pública y las policías, especialmente, deben ser suficientemente abiertas para admitir sus límites y aceptar la participación de los diversos sectores sociales con el fin de optimizar sus transformaciones y propiciar servicios efectivos para la población.

⁴⁵⁵ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Policía y Seguridad en México*. Op. Cit., p. 340.

⁴⁵⁶ El desafío radica ahí, en equilibrar la incidencia delictiva con una respuesta rápida a los mismos; y de ambos con la inversión estructural con miras a cambios en la calidad de los servicios de seguridad a corto y mediano plazo.

histórica y con capacidad de aprender de los propios errores; pero, sobre todo, para corregirse permanentemente.

4.4.1 Constitucionales

Otro avance de la reforma, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto constitucional no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los Estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía; dentro de la propia institución investigadora, o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países del mundo.

Por otro lado, en cuanto a la necesidad de reformar al Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴⁵⁷, se valoró el estado actual de cosas tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas características por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Es decir, mientras hay Estado y Municipios que tienen cuerpos policiales bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorables.⁴⁵⁸

La policía, viene ejerciendo una vigilancia pasiva de los espacios públicos que condiciona no sólo el tipo sino también la cantidad de los delitos que se detectan; y ello a pesar que la

⁴⁵⁷ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Anexo Dos.

⁴⁵⁸ Minuta de proyecto de Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A los trece días del mes de diciembre de 2007.

investigación criminológica advierte reiteradamente que la forma de organizar el patrullaje, así como la rapidez de las respuestas policiales, tienen un impacto mínimo en la detección de los delitos.

En este contexto se explica que algunas organizaciones de policía hayan iniciado, en los últimos veinte años, un proceso de alejamiento progresivo del modelo racional-burocrático⁴⁵⁹ mediante la experimentación de un nuevo modelo de policía comunitaria⁴⁶⁰ que se orienta principalmente a la prevención del delito y fomenta un trabajo más proactivo y analítico de la problemática delictiva que presentan, en cada momento, las distintas comunidades locales.

Los individuos que cometen algún delito o que pertenecen a organizaciones delictivas son considerados como criminales. Y si a esto le sumamos el poder económico-político y social con que cuentan, entonces son capaces de formar o financiar un ejército privado, un grupo guerrillero o bien un cártel del narcotráfico. A cualquiera de estos grupos se le puede sumar hoy en día el terrorismo.⁴⁶¹ En consecuencia para combatir a todos estos individuos, o grupos, las fuerzas policiales han sido rebasadas por el vacío de capacidades (recursos humanos y materiales) que tiene frente a estas organizaciones, que se encuentran mejor coordinadas que los cuerpos de policía.

La naturaleza propia de la seguridad pública, es el que se verifica al implementar políticas específicamente dirigidas a proteger a determinados grupos sociales⁴⁶².

⁴⁵⁹ En el que se incentiva la aplicación profesional de la ley más que el mantenimiento del orden.

⁴⁶⁰ Basado en la participación activa de la población.

⁴⁶¹ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Policía y Seguridad en México*. Op. Cit. p. 339.

⁴⁶² Algunos de ellos mujeres y menores o bien grupo étnico, etc.

Con las reformas constitucionales en materia de seguridad pública⁴⁶³, con la coordinación en los tres niveles de gobierno, con mejores cuerpos policiales más capacitados y el apoyo de la ciudadanía se buscará combatir la criminalidad que existe en nuestro país de hace varias décadas.

4.4.2 Legales

Es imprescindible detenerse a reflexionar, para establecer las bases que le permitan a la sociedad mexicana debatir sobre el modelo policial que se quiere implementar y no seguir en la copia de ideas externas, que lo único que han provocado es mayor confusión y desorden en las labores que se encomiendan a los policías.⁴⁶⁴

Dado que cualquier sistema que se intente implementar no debe ser improvisado, sino que debe ser producto de una efectividad y real evaluación.

El modelo con el que contamos en el país, ha sido severamente criticado por su incapacidad para resolver “problemas” delictivos y por la distancia social que existe entre los ciudadanos y las fuerzas policiales.

Recolección y proceso de información. Exige la modernización del aparato policial. Agilización de las investigaciones. Requiere de una forma nueva de gestión.

⁴⁶³ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Op. Cit.

⁴⁶⁴ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Policía y Seguridad en México. Op. Cit. p. 342.

Para garantizar la seguridad pública, se plantea la creación de una nueva ley denominada Ley General de Policía con sus reglamentos correspondientes, en la que establecen los legisladores que se obtendrán diversos beneficios de los cuales mencionaré algunos.⁴⁶⁵

Los beneficios de dictar la ley:
1. Unificar los criterios de cuántas y cuáles corporaciones policiales existirán en el país –sea el ámbito federal, estatal o municipal e incluso instaurar las reglas para los privados-. ⁴⁶⁶
2. Establecer las funciones, obligaciones, derechos, prerrogativas y sanciones de los miembros policiales. ⁴⁶⁷
3. Fijar las formas de promoción y recompensa policial. ⁴⁶⁸
4. Precisar los campos de acción y competencia, y a la vez lograr mayor homogeneidad en las actividades de las distintas corporaciones. ⁴⁶⁹

La idea que guía la anterior propuesta es dar respuesta al sistema de seguridad en su conjunto, sin tratar de dar respuestas particulares, corporativas o parciales desde cada uno de los cuerpos de seguridad. Ya que lo que le interesa al ciudadano, más allá del color del uniforme, es que se den soluciones a sus problemas y necesidades.

Por lo cual el reto para la policía en estos momentos es muy grande que tendrá que aplicar una estrategia bien definida tanto con la sociedad para que recupere su credibilidad, como contra la delincuencia que en últimas fechas se ha mostrado más organizada y fuerte.

⁴⁶⁵ Ídem.

⁴⁶⁶ Ídem.

⁴⁶⁷ Ídem.

⁴⁶⁸ Ídem.

⁴⁶⁹ Ídem.

4.4.3 Reglamentarias y administrativas

Las acciones y actividades policiales –especialmente las de corte administrativo- deberán estar encaminadas a la protección de los ciudadanos por lo que se tiene que abordar la seguridad pública desde un enfoque multidisciplinario en el cual confluyan las distintas ciencias (sociales y naturales), a fin de comprender el complejo ámbito de la misma.⁴⁷⁰ Es indispensable entonces establecer vínculos entre instituciones gubernamentales y académicas.

La idea central es que al revisar los temas policiales no existen modelos policiales ideales o universales, ya que cada país ha adoptado el sistema que mejor se adecua a su realidad política, económica, social y cultural. Por ende es necesario abandonar la idea de importar un modelo que se aleja de la realidad mexicana.

Las condiciones de esta realidad se pueden englobar en la imposibilidad e inviabilidad de aplicar políticas públicas de seguridad de manera racional u objetiva⁴⁷¹; ineficiencia⁴⁷²; de descrédito público⁴⁷³; reiteración de las prácticas violentas⁴⁷⁴; corrupción crónica⁴⁷⁵.

Las políticas de seguridad no son claras. Más bien son confusas sobre cómo hacer frente a las viejas y nuevas formas de delincuencia, de inseguridad. Aparecen posturas aparentemente contradictorias, que al final no lo son tanto. Propuestas y contrapropuestas que topan una y otra vez con una realidad más compleja que la solución planteada. Políticas supuestas a largo

⁴⁷⁰ *Ibidem.*, p 336.

⁴⁷¹ Depende de los resultados y esfuerzos visibles por moralizar la institución.

⁴⁷² Baja proporción de aclaración de delitos.

⁴⁷³ Poca credibilidad ciudadana en la investigación y eficacia policial.

⁴⁷⁴ Que engendran miedo a la población.

⁴⁷⁵ Que profundiza la desconfianza popular y concurre para la ineficiencia general.

plazo, políticas pasivas y egoístas a corto plazo. Y el optimismo no nos ha hecho perder de vista la realidad de los cambios y de los desequilibrios sociales que motivan la emergencia de nuevos elementos de inseguridad.

Lo que para esto es necesario reforzar las normas existentes relacionadas con la materia y en su caso crearlas, para establecer criterios y estrategias urgentes en el desempeño de las actividades y funciones de los cuerpos policiales. Para lograr estos objetivos es importante contar con un sistema de justicia penal adecuado a las demandas y necesidades de la ciudadanía que exige resultados en el combate a la delincuencia⁴⁷⁶, delincuencia que aparentemente se encuentra mejor organizada que el propio sistema de seguridad pública con la que contamos los mexicanos.

La inseguridad es problema de todos, sin embargo, el gobierno debe asumir las consecuencias de una política de seguridad descuidada y a todas luces rebasada; descuidada desde el momento que no aplica eficazmente las herramientas legales, para combatir a los delincuentes.

El país se encuentra en un estado de emergencia por quienes lucran con la impunidad, a todos como ciudadanos nos preocupa la estrategia ineficaz para combatir al crimen organizado, que el gobierno no ha podido corregir.

La inseguridad, el avance del crimen en la sociedad mexicana, tiene repercusiones en cascada y no hay campo que se libre de sus consecuencias. Corrompe al poder político, deteriora la vida

⁴⁷⁶ La delincuencia no se combate militarizando a la sociedad e instituciones civiles, sino democratizando al sistema de gobierno bajo los principios de equidad social y capacitando a policías como servidores públicos encargados de la seguridad pública.

social y quebranta el crecimiento económico. Junto a esta desalentadora realidad, ha habido un incremento extraordinario en el gasto de las familias y las empresas deben hacer para protegerse, desde cerraduras más firmes hasta vigilancia y seguros contra robo.

Lo que no se vale es que los encargados de los organismos de seguridad pública lleven sus diferencias de opinión a divergencias operativas en tiempos de crisis. Y lo que tampoco es viable tener una sola policía en toda la República mexicana para el combate al crimen organizado.

CONCLUSIONES

1. Es importante fortalecer la investigación y poner en práctica acciones en materia de seguridad pública para recuperar la estabilidad y equilibrio de las instituciones, ya que en la medida en que seamos capaces de tener mejores sistemas, con buenas metodologías y estrategias se hará frente a la delincuencia de manera eficaz.
2. La seguridad pública debe entenderse como la función del Estado, donde se incluyen órdenes de gobierno y sus políticas, así como todos los sectores de la sociedad, en un espacio de participación y responsabilidad dicha finalidad común, es, tener seguridad, paz, concordia, tranquilidad y particularmente armonía.
3. La normatividad en materia de seguridad pública es abundante lo que impide que las autoridades de dicha materia las conozcan a la perfección, incluso muchos policías ignoran la normatividad que los faculta y sus correlativas obligaciones, es por eso que se debe capacitar y profesionalizar los cuerpos policiales en la técnica de investigación, aspectos jurídicos y deontológicos, para contar con elementos de seguridad pública eficientes.
4. Es menester dignificar la función policial, no excluyendo a sus miembros de prerrogativas laborales a rango constitucional, por el contrario se les debe dar garantías de estabilidad en el empleo a fin de contar con una institución eficiente y solvente de la seguridad en nuestro país; de lo contrario todos saldremos perdiendo en el tema de seguridad; en mi concepto

el establecer más medios de control simplemente genera que en el policía exista una mentalidad práctica que invita al servidor público a optar por una razón conciliadora y negociadora en vez de una combativa frente al Crimen Organizado.

5. Destaca por su importancia el aspecto de coordinación para la interacción profesional y de seguridad, como forma o método de acción que permite enfrentar los graves niveles de delincuencia desproporcionada en expresiones de violencia que padecemos, y amenazan con potenciarse en el futuro, sino se atiende con profesionalismo y voluntad política el tema, se requiere replantear las bases y principios para una verdadera profesionalización de los cuerpos policiales, de los órganos ministeriales, de instituciones de procuración de justicia y sus auxiliares que permita sin duda superar el rezago histórico que en muchos aspectos presentan estas corporaciones, así como de los problemas para su aplicabilidad y la carencia para llevar a cabo sus investigaciones.
6. El objeto directo e inmediato de la seguridad pública, es conformar las condiciones para la consolidación y conformación de un sistema de seguridad pública que como estrategia busque proteger, conservar y auxiliar a la sociedad y a los individuos que la conforman, contra la delincuencia, sin descuidar el respecto a las garantías de los justiciables.
7. Dentro del sistema de seguridad debe establecerse con claridad, que la seguridad no debe ser parte inherente de criterios eminentemente policilogicos, sino que debe ser una concatenación articulada de todo un proceso en materia de

justicia y de seguridad, de prevención y de auxilio en todos sus rubros.

8. La conducta y los actos de los individuos se deben establecer mediante una política criminológica integral que sea capaz de involucrarse en las lógicas del sistema de justicia penal, a la prevención general, prevención especial y a la prevención integral.
9. Las instituciones policiales son Órganos administrativos, jurídica y técnicamente especializados, constituidos por facultades que se deben realizar a través de la ejecución de determinadas acciones por ese conjunto de leyes que forman parte esencial del elenco constituyente del Estado de Derecho.
10. La formación para un buen ejercicio de la función policial debe enfocarse hacia la prevención, la resolución alternativa de conflictos, la identificación con valores ciudadanos, la policía de proximidad y las funciones comunitarias.
11. En los últimos años ha crecido el índice de criminalidad y por si fuera poco la ciudadanía, cuando es víctima, no se atreve a denunciar ante las autoridades, esto a mi concepto se debe a que la ciudadanía no esta satisfecha con el servicio proporcionado por las instituciones policiales, ha perdido la confianza institucional y es sabedora de las componendas y complicidades en materia de corrupción.
12. Una de las obligaciones constitucionales del Estado de mayor importancia es proporcionar la seguridad pública a los gobernantes; su efectiva protección esta ligada con el ejercicio pleno de las demás libertades y derechos.

13. Se reconoce que a pesar de que existen recursos, elementos y todas las capacidades para enfrentar esta lucha, siguen desorganizados, descoordinados y enfrentando una delincuencia más organizada; baste decir que existen más policías que militares.
14. La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional, mientras que las autoridades encargadas de la seguridad de nuestro país se tratan de organizar, estudiar y poner en marcha diversos acuerdos, la delincuencia esta cada vez más organizada y en poco tiempo ha invadido prácticamente todo el territorio nacional.
15. La seguridad pública es de vital importancia en los tres niveles de gobierno, pero también es necesario que se coordinen entre si, para llevar a cabo el fin que propone el Estado que es la coadyuvancia, para cumplir con la función que le fue encomendada.
16. Es importante que la sociedad recupere la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad; que sienta la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se imponga una sanción proporcional a la conducta y que la víctima tenga a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado.

17. El rol de la policía dentro de la comunidad debe ser el de garantes del Estado de Derecho, guardines de la paz, los derechos humanos y las garantías constitucionales, en trabajo mancomunado con los ciudadanos y las ciudadanas.

18. De nada sirven las reformas sino se tiene claro que primero se debe impactar en el rediseño, implementación y evaluación de los procesos institucionales y, una vez hecho eso, entonces modificaremos progresivamente la manera como actúa cada una de las personas que participa en ellos. Puesto en otros términos, lo primero es evaluar la manera como “vive” una institución policial; me refiero a una visión del todo, enfoque muy diverso a la desagregación a través de la evaluación de cada policía.

19. El derecho penal y su expresión preventiva enmarcada en la seguridad pública no es un resolutorio social al conflicto, aceptamos que al menos al día de hoy es un proceso reactivo frente al delito, por lo que su alcance y función social es de un mecanismo para la atenuación de la violencia u la aplicación del control social.

PROPUESTAS

1. En México no se requiere de una policía única, como se pretende para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, sino estructurar un modelo integral para los cuerpos policiales que existen en todo el país, por que los recursos económicos existen, pero el problema es que persiste la falta de voluntades políticas para sumar esfuerzos e intereses encubiertos en el andamiaje político y del sistema de justicia penal.
2. La formación para un buen ejercicio de la función policial en mi concepto debe enfocarse hacia la prevención, la resolución alternativa de conflicto, la identificación con valores ciudadanos, la policía de proximidad y las funciones comunitarias.
3. Propongo que la función policial como servicio público, sea de carácter netamente social, preventivo, integrado, multidisciplinario y comunitario, donde el objetivo sea garantizar los intereses, derechos y prerrogativas del gobernado.
4. En el esquema policial el reto es homologar metodologías, compartir capacitación, sistemas, criterios de selección, de formación y contar con un sistema de justicia penal de acuerdo a las exigencias que se tiene como país en crisis de inseguridad.

5. La policía científica debe apuntalar su actuar en estrategias de inteligencia, ampliando planes y programas, acciones preventivas y proactivas para que en un futuro mediano se pueda reestablecer la seguridad pública como institución confiable. Requerimos de autoridades en la materia no de la materia.
6. Las políticas públicas en materia de seguridad deben encontrar seguridad ciudadana, para ponderar frente a mejores niveles de bienestar, alternativas de protección a las instituciones, la convivencia social, la gobernabilidad, el desarrollo sustentable y los derechos de los gobernados.
7. Debe pugnarse por equilibrar el control y el garantismo en las políticas de seguridad pública frente a sus leyes e instituciones en el ejercicio fáctico.

ANEXOS

ANEXO UNO: ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD

En el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el día 21 de agosto de 2008, los que suscriben, Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, hemos decidido firmar el presente Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Al hacerlo, reconocemos que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia.

Muchas personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas. La ciudadanía demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos.

El Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agravia cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras. Superar esta situación no es una tarea fácil ni rápida.

Al mismo tiempo, el Estado enfrenta el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas.

Esto se ha agravado, en muchos casos, debido a la penetración de la delincuencia en los órganos de seguridad y a la complicidad de algunas autoridades con los criminales. La delincuencia ha dañado el tejido social y ha encontrado cobijo en familias y comunidades enteras.

El desafío es indiscutible e inaplazable. Es necesario poner alto al crimen y a la inseguridad que se han incrementado a lo largo de los años y minan el desarrollo de las personas y el progreso de nuestra nación. La sociedad exige, con justicia, que sus autoridades asuman un claro compromiso para contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces y honestas así como para replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional para poner fin a la impunidad y a la corrupción y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

Por ello, es necesario establecer un acuerdo que incluya la participación de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil.

Un acuerdo que reconozca la integralidad de la Estrategia Nacional en materia de seguridad pública y, como ha sido planteada por la Conferencia Nacional de Gobernadores, que contemple políticas integrales en materia de prevención del delito, procuración e impartición de justicia, readaptación social, participación ciudadana, inteligencia y análisis legislativo, control de confianza y de comunicación.

Para ello se debe partir de las siguientes premisas:

- 1.** La política de seguridad es una política de Estado.
- 2.** La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, es condición indispensable para garantizar la seguridad pública.
- 3.** Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.
- 4.** El acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas.
- 5.** De la misma manera el éxito del acuerdo requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que, en el marco de la libertad de expresión, se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades.
- 6.** Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del acuerdo deberá hacerse del conocimiento de la sociedad e

incluirá mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.

7. Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión.

8. El acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben.

Hoy más que nunca, se debe consolidar la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a todos –autoridades y sociedad– y los vincule en un frente común contra la violencia y la criminalidad. Esa causa debe estar por encima de diferencias políticas, ideológicas o sociales, porque una verdadera solución requiere la suma de todos los esfuerzos. Todos los actores deben ser capaces de subordinar sus intereses particulares a la necesidad urgente de la Nación por recuperar las condiciones de seguridad.

Al mismo tiempo, resulta impostergable la actuación coordinada entre todas las autoridades, en el marco del federalismo: actuación conjunta que asuma como premisa fundamental la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la plena vigencia del Estado de derecho.

Durante los últimos meses, se han realizado esfuerzos institucionales conjuntos para poner alto a la acción del crimen organizado. Actualmente, se están tomando medidas para fortalecer la capacidad del Estado y se realiza un esfuerzo para dotar a las fuerzas del orden con tecnología de punta y sistemas de información e inteligencia policial, con el objetivo de garantizar de manera más efectiva la seguridad pública.

Además, gracias a la reforma constitucional en materia de justicia penal recientemente aprobada, hoy contamos con un nuevo marco normativo propicio para dar un renovado impulso a los procesos de reestructuración de las instituciones de seguridad y justicia.

Este momento brinda al Estado y a la sociedad la oportunidad de establecer un acuerdo de carácter eminentemente nacional, que incluye una amplia participación y compromiso de todos los actores. En él se establecen acciones y metas concretas, tiempos precisos de ejecución, así como responsables para cada uno de los compromisos. Quienes suscriben este documento reconocen que el éxito de este acuerdo exige fortalecer la capacidad financiera del Estado en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia, y en consecuencia una redefinición de las prioridades presupuestales. Demanda también un ejercicio mucho más escrupuloso y transparente de los recursos destinados a tal fin en todos los poderes y órdenes de gobierno.

El acuerdo es parte de un proceso de construcción de una nueva institucionalidad, ya que son planteados, entre otros objetivos, desarrollar y complementar el marco normativo en materia de seguridad pública, depurar las policías de los tres órdenes de gobierno y fortalecer los mecanismos de información e inteligencia.

Parte fundamental de este acuerdo es que la sociedad civil será la que supervise y vigile el cumplimiento de los compromisos establecidos.

Este acuerdo busca no sólo atender lo coyuntural y lo urgente sino, sobre todo, los problemas estructurales que afectan la seguridad y la procuración e impartición de justicia.

Los mexicanos, representados en los Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno, las organizaciones civiles, sociales, empresariales y religiosas y,

CONSIDERANDO

Que el crimen organizado y la delincuencia común representan la principal amenaza a la seguridad de los mexicanos, quebrantando y transgrediendo sus derechos y libertades;

Que ante los agravios y la violencia generada por la delincuencia, exigimos una coordinación y cooperación efectiva entre los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, por encima de cualquier diferencia política o ideológica;

Que es obligación de las autoridades, de todos los poderes y órdenes, actuar con eficacia, transparencia, plena rendición de cuentas y combatir la corrupción para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia;

Que la sociedad reclama legítimamente leyes rigurosas y contundentes en materia de justicia y seguridad pública para el combate al crimen y, en especial, a delitos que lastiman el tejido social como el secuestro;

Que la participación ciudadana es fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas, efectivas y transparentes que rindan cuentas;

Que la delincuencia es un problema de tal magnitud y complejidad que su solución exige un enfoque integral, de carácter económico con una perspectiva preventiva y social;

Que sólo mediante el respeto irrestricto a la ley por parte de todos podremos construir un México seguro, en el cual las familias puedan superarse y vivir en paz, hemos decidido unir nuestras fuerzas y suscribir el siguiente:

ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD

Primero.- El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad es un mecanismo entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

Segundo.- El Poder Ejecutivo Federal se compromete a alcanzar los siguientes objetivos:

I. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza.

Las secretarías de Seguridad Pública y Gobernación se comprometen a diseñar un protocolo de evaluación y control de

confianza e impulsar su aprobación por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- Tiempo de ejecución: cuatro meses.

Impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados.

Las secretarías de Seguridad Pública y Gobernación se comprometen a regular el funcionamiento de organismos públicos y privados de certificación e impulsar la creación, en coordinación con las entidades federativas, de centros estatales de control de confianza certificados.

- Tiempo de ejecución: un año.

Sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de Aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, a través de organismos certificados.

Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público así como la Procuraduría General de la República se comprometen a evaluar a su personal en áreas sensibles; a dar seguimiento a elementos dados de baja y a comunicar sus resultados a un observador ciudadano.

- Tiempo de ejecución: un año.

Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Policial.

La Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con las entidades federativas se compromete a perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país.

- Tiempo de ejecución: seis meses a partir de la promulgación de la legislación correspondiente.

Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo de Ministerios Públicos en el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores.

La Procuraduría General de la República se compromete a perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los ministerios públicos.

- Tiempo de ejecución: dos años.
- Tiempo de ejecución para ministerios públicos federales: un año.

II. A fin de fortalecer y dotar de mayor eficiencia los sistemas de seguridad y procuración de justicia, el Poder Ejecutivo Federal reasignará recursos y partidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. El ejercicio de estos recursos será acompañado por reglas de operación flexibles y procedimientos eficaces y transparentes.

- Tiempo de ejecución: presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

III. Apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad, de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno. En especial se apoyará el fortalecimiento o en su caso la creación y formación de unidades estatales para el combate al secuestro.

La Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con las entidades federativas elaborarán una estrategia nacional e integral contra el secuestro. Dicha estrategia incluirá la elaboración de programas tipo, de acuerdo con la realidad de las entidades federativas y el diseño de cursos, talleres y seminarios de capacitación para cada entidad e insertará mecanismos de capacitación continua.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, en coordinación con las entidades federativas, formularán y emitirán una estrategia nacional contra el narcomenudeo que sume las capacidades y la necesaria colaboración de los distintos órdenes de gobierno en el marco de la legislación expedida por el Congreso de la Unión.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

El gobierno federal asume el compromiso de fortalecer la Subprocuraduría Especializada contra la Delincuencia Organizada (SIEDO) con recursos financieros, capacitación, servicios periciales e infraestructura y equipamiento.

- Tiempo de ejecución: dieciocho meses.

IV. Formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero.

Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación y Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Inteligencia Financiera, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, se comprometen a formular el protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para la obtención de sentencias condenatorias, así como a definir los mecanismos de control de gestión y de evaluación con base en indicadores de desempeño por parte de las dependencias involucradas.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

Asimismo, las mencionadas dependencias se comprometen a elaborar una iniciativa a fin de que sea presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión para regular transacciones en efectivo.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

V. Fortalecer la capacidad institucional del ministerio público federal.

La Procuraduría General de la República se compromete a formular el protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para mejorar la eficacia en la obtención de sentencias condenatorias.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

VI. Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional.

Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Desarrollo Social, Salud, así como el DIF-Nacional y la Procuraduría General de la República, se comprometen a celebrar convenios con entidades federativas e instancias de la sociedad civil en la materia, y a formular protocolos de actuación coordinada e intercambio efectivo de información entre instituciones y órdenes de gobierno.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

VII. Regular el registro, establecimiento y acceso a bases de datos de los equipos de telefonía móvil y fija, así como el acceso a la información sobre la ubicación física de los móviles en tiempo real, en los casos en que sean aparatos y números telefónicos relacionados con actividades delictivas.

Las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Economía, Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se comprometen a emitir o, en su caso, a promover un instrumento de regulación, realización de inspecciones y aplicación de las normas en caso de incumplimiento.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

VIII. Asegurar la cobertura de un número único en todo el país para el sistema de atención de emergencias (066) y para el servicio de denuncia ciudadana anónima (089).

Las secretarías de Seguridad Pública y Comunicaciones y Transportes, así como la Procuraduría General de la República y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se comprometen a apoyar a las entidades federativas para poner en funcionamiento estos sistemas en cada una de ellas.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

IX. Fortalecer, con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos federales de seguridad y procuración de justicia.

Las secretarías de Seguridad Pública, de la Función Pública, así como la Procuraduría General de la República, se comprometen a incluir mecanismos de observación ciudadana en la recepción e investigación de denuncias y procedimientos de sanción.

- Tiempo de ejecución: tres meses.

X. Adecuar el modelo de coordinación y el arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la responsabilidad compartida entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

Las secretarías de Seguridad Pública y Gobernación, en atención a las necesidades planteadas por las entidades federativas, se comprometen a elaborar el proyecto de iniciativa de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de que sea presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión. Algunos de los principales objetivos de la ley son las directrices de un modelo de policía homogéneo; establecer las diferentes etapas

del servicio de carrera de las instituciones de seguridad pública y de la certificación de sus integrantes; regular la implementación de bases de datos criminalísticos y de personal; así como disponer las reglas generales para la administración de los fondos de ayuda federal.

- Tiempo de ejecución: presentación de la iniciativa en septiembre de 2008.

XI. Actualizar las licencias colectivas de portación de armas que expida la Secretaría de la Defensa Nacional a los cuerpos de seguridad pública.

La Secretaría de la Defensa Nacional se compromete a autorizar el equipamiento de las instituciones de seguridad pública con armas automáticas y de calibre superior a los cuerpos de seguridad que cumplan con los compromisos establecidos en este acuerdo.

- Tiempo de ejecución: tres meses.

XII. Expedir la Cédula de Identidad.

La Secretaría de Gobernación se compromete a integrar en un solo sistema el Servicio Nacional de Identificación Personal, que servirá de base para el propósito de identificación personal en los trámites más relevantes.

- Tiempo de ejecución: tres años.

XIII. Fortalecer el Sistema Penitenciario.

La Secretaría de Seguridad Pública se compromete a construir dos Centros Federales de Readaptación Social de alta seguridad, incluyendo módulos especiales, para secuestradores.

- Tiempo de ejecución: dos años.

XIV. Revisar el Socorro de Ley.

La Secretaría de Seguridad Pública se compromete a revisar con los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas, los montos asignados por concepto de Socorro de Ley por interno federal en centros de readaptación social estatales.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XV. Fortalecer el Sistema de Aduanas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se compromete a modernizar todas las aduanas del país con tecnología y a mejorar sus procesos e infraestructura para reducir el contrabando, en particular el tráfico de armas y de precursores químicos.

- Tiempo de ejecución: dos años.

XVI. Presentar a consideración del Congreso de la Unión un paquete de reformas que fortalezcan las capacidades del gobierno federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se comprometen a elaborar

proyectos de ley a efecto de que el Ejecutivo Federal presente ante el Congreso de la Unión las siguientes iniciativas: Ley de la Policía Federal, para regular el funcionamiento y organización de esa corporación, en especial lo relativo al servicio de carrera; Ley Orgánica de Procuraduría General de la República, para normar la nueva relación entre el Ministerio Público de la Federación y la policía, así como su modernización institucional; Ley Federal de Extinción de Dominio, aplicable a bienes producto de delitos de alto impacto; Reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para reflejar las disposiciones constitucionales en materia de justicia y seguridad que han entrado en vigor.

- Tiempo de ejecución: presentar antes de octubre de 2008.

XVII. Consolidar el Sistema Único de Información Criminal a fin de garantizar la interconexión e intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir el delito.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, en coordinación con las entidades federativas se comprometen a homologar los sistemas y procedimientos para el acceso, carga y análisis de datos en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.

- Tiempo de ejecución: un año.

XVIII. Implementar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro.

La Secretaría de Seguridad Pública así como la Procuraduría General de la República, se comprometen a poner en operación un módulo de información específica relacionada con el delito del secuestro.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XIX. Desarrollar y ampliar el uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia.

Las secretarías de Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes así como la Procuraduría General de la República se comprometen a establecer mecanismos para ampliar la infraestructura y la tecnología que se requieren como soportes para unificar y mejorar las comunicaciones entre las dependencias e instituciones federales que combaten la delincuencia.

- Tiempo de ejecución: un año.

XX. Instrumentar campañas para promover la cultura de la legalidad.

Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Educación Pública, Función Pública, así como la Procuraduría General de la República, se comprometen a producir y difundir en los medios de comunicación campañas que fomenten en la sociedad prácticas de apego a la legalidad, así como de prevención del delito y denuncia ciudadana.

- Tiempo de ejecución: tres meses.

XXI. Fortalecer la atención a personas con problemas de adicciones.

La Secretaría de Salud se compromete a ampliar la red de Centros de Atención Primaria Nueva Vida para contar con más de trescientos puntos y cobertura nacional.

- Tiempo de ejecución: 31 de diciembre de 2008.

Asimismo, dicha Secretaría se compromete a establecer mecanismos de apoyo a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la rehabilitación de personas con adicciones.

- Tiempo de ejecución: un año.

XXII. Fortalecer el Programa de Rescate de Espacios Públicos.

La Secretaría de Desarrollo Social se compromete a recuperar por lo menos mil espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros en las zonas urbanas con mayor índice delictivo.

- Tiempo de ejecución: un año.

XXIII. Fortalecer el Programa Escuela Segura.

La Secretaría de Educación Pública se compromete a incorporar al programa más de trece mil quinientas escuelas primarias y secundarias públicas y a promover la ejecución del programa en escuelas privadas.

- Tiempo de ejecución: un año.

XXIV. Garantizar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública.

Las secretarías de Seguridad Pública, Función Pública, Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República se comprometen a difundir los indicadores de gestión y medición de la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa.

- Tiempo de ejecución: un año.

XXV. Ejercicio de recursos públicos en los Programas de Seguridad Pública.

El Gobierno Federal revisará las Reglas de Operación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública con el fin de garantizar un ejercicio oportuno y transparente de los recursos.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XXVI. Promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos.

La Secretaría de Seguridad Pública se compromete a promover la creación de un Observatorio Ciudadano que sea plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social.

- Tiempo de ejecución: tres meses.

XXVII. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de instancias ciudadanas.

La Secretaría de Seguridad Pública así como la Procuraduría General de la República se comprometen a establecer indicadores, a hacerlos públicos y a invitar a las instancias ciudadanas a formular el protocolo y a participar en su evaluación y el seguimiento.

- Tiempo de ejecución: dos meses a partir de la creación del Observatorio Ciudadano.

XXVIII. Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad, el combate a las adicciones, el respeto a los derechos humanos y la transparencia.

La Secretaría de Educación Pública se compromete a fortalecer en el contenido de los programas escolares, la promoción de la cultura de la legalidad y de los valores cívicos.

- Tiempo de ejecución: un año.

Tercero.- El Poder Legislativo Federal se compromete a alcanzar los siguientes objetivos:

XXIX. Dar trámite a las iniciativas que en materia de justicia y seguridad pública sean presentadas antes del día primero de octubre en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión se compromete a dictaminar y votar todas las iniciativas presentadas.

- Tiempo de Ejecución: primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal.

XXX. Establecer competencias concurrentes para el combate al narcomenudeo así como reglas que permitan su aplicación eficaz.

El Congreso de la Unión se compromete a legislar en materia de narcomenudeo.

- Tiempo de Ejecución: primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal.

XXXI. Impulsar la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, y prever reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.

El Congreso de la Unión se compromete a legislar una reforma al marco jurídico vigente.

- Tiempo de Ejecución: primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal.

XXXII. Impulsar una Ley General del Delito del Secuestro.

El Congreso de la Unión se compromete a presentar una iniciativa, dictaminar y votar una Ley General del Delito del Secuestro.

- Tiempo de Ejecución: primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal.

XXXIII. Velar a fin de que las prioridades presupuestales fortalezcan los programas y acciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se compromete a que en la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se revisen las prioridades presupuestales a fin de que el Estado cuente con recursos para hacer frente de manera eficaz a la delincuencia.

- Tiempo de Ejecución: primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal.

XXXIV. Mayores recursos a Estados y Municipios en materia de seguridad.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se compromete a incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las policías estatales y municipales, así como para la prevención social del delito.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XXXV. La Cámara de Diputados se compromete a que la Auditoría Superior de la Federación lleve a cabo revisiones y auditorías a las treinta y dos entidades federativas.

La Cámara de Diputados, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, se compromete a auditar la aplicación de los recursos federales por las entidades federativas y los Municipios en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

- Tiempo de ejecución: un año.

Cuarto.- El Poder Judicial de la Federación se compromete a alcanzar los siguientes objetivos:

XXXVI. Transparentar más el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación y de sus titulares.

El Consejo de la Judicatura Federal creará y sistematizará indicadores de desempeño para dar acceso a la sociedad a los datos relacionados con el tipo de juicios, la materia, los delitos, los tiempos de trámite, los archivos, los perfiles de los juzgadores, la percepción de los usuarios, entre otros datos, para que existan nuevos referentes objetivos que faciliten el conocimiento, la evaluación y en su caso, las propuestas y mejoras para una mejor impartición de justicia.

- Tiempo de ejecución: cuatro meses.

XXXVII. Instalar nuevos juzgados y tribunales federales.

El Consejo de la Judicatura Federal instalará más órganos judiciales en los circuitos con mayor carga de trabajo para el mejor cumplimiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

- Tiempo de ejecución: catorce meses.

XXXVIII. Establecer juzgados de control con jurisdicción en toda la República para recibir y responder ágilmente las solicitudes de las autoridades.

El Consejo de la Judicatura Federal establecerá juzgados de control con residencia en el Distrito Federal que estarán facultados para emitir órdenes de cateo, órdenes de arraigo y autorizaciones para la intervención de comunicaciones, con tecnología informática que les permita proteger la confidencialidad y dar respuesta oportuna a este tipo de solicitudes de todo el país.

- Tiempo de ejecución: cuatro meses.

XXXIX. Favorecer la celeridad en los procesos.

El Consejo de la Judicatura Federal concentrará a las personas sometidas a procesos penales relacionados con delincuencia organizada y narcotráfico, en reclusorios de alta seguridad minimizando las diligencias por exhorto y el riesgo que implica para la sociedad los traslados de reos peligrosos. Se dará competencia en todo el país a los juzgadores ubicados en los lugares que cuentan con reclusorios de alta seguridad.

- Tiempo de ejecución: treinta días.

XL. Fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de jueces y magistrados.

El Consejo de la Judicatura Federal en coordinación con autoridades estatales y federales contará con herramientas y servicios de protección y seguridad para salvaguardar la integridad física de los juzgadores federales que ejerzan jurisdicción en materia penal, particularmente en casos de delincuencia organizada para evitar que el poder de la delincuencia, las amenazas y la violencia afecten sus decisiones.

- Tiempo de ejecución: proceso permanente.

XLI. Fortalecer los mecanismos de selección de jueces y magistrados.

El Consejo de la Judicatura Federal profundizará y mejorará los procedimientos de concurso para que sean más transparentes y se designe a los aspirantes más aptos para encargarse de impartir justicia en materia penal, a partir de su conocimiento y experiencia.

- Tiempo de ejecución: treinta meses.

XLII. Intensificar la capacitación y especialización de Jueces en materia penal.

El Consejo de la Judicatura Federal impartirá capacitación constante, moderna y especializada para quienes ya ocupan un cargo dentro del Poder Judicial de la Federación.

- Tiempo de ejecución: permanente.

XLIII. Continuar la calificación de los juzgadores especializados en justicia para adolescentes.

El Consejo de la Judicatura Federal hará frente de forma efectiva a las nuevas responsabilidades judiciales señaladas en la Constitución.

- Tiempo de ejecución: treinta meses.

XLIV. Fortalecer el control de los procesados.

El Consejo de la Judicatura Federal instalará en todo el país un Sistema Biométrico para el control de los procesados con libertad bajo caución, para asegurar que cumplan con su obligación de presentarse personalmente ante la autoridad judicial con apoyo tecnológico que permita su plena identificación y control.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XLV. Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades.

El Consejo de la Judicatura Federal junto con la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), y las autoridades estatales y federales coordinará la suscripción de convenios para la conformación de un Sistema Nacional de Estadística Judicial que permita recopilar, ordenar y compartir información con las autoridades y la sociedad, en relación con los procesos judiciales estatales y federales, que contenga datos sobre las etapas de los juicios y su duración; los delitos y sentencias, entre otros asuntos. Dicha información también contribuirá a la transparencia y la rendición de cuentas de la actividad de los jueces.

- Tiempo de ejecución: dos años.

Quinto.- Los gobiernos de las entidades federativas a través de sus titulares se comprometen a alcanzar los siguientes objetivos:

XLVI. Depuración y fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a crear y/o fortalecer un centro de evaluación y control de confianza certificado en su entidad.

- Tiempo de ejecución: un año.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a sujetar a una evaluación permanente y de control de confianza, a través de un organismo certificado, al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y centros de readaptación social.

- Tiempo de ejecución para someter a exámenes al responsable y al primer nivel de mando y a todos los integrantes de las unidades antisequestro: seis meses. En caso de no contar con un centro de control de confianza certificado el gobierno federal realizará los mismos.

Las procuradurías y secretarías de Seguridad Pública de las entidades federativas se comprometen a perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación de los elementos de las instituciones policiales y de procuración de justicia y de los propios mandos.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones policiales y de procuración de justicia, para optimizar el ejercicio de los recursos e infraestructura destinados a funciones de seguridad pública.

- Tiempo de ejecución: un año.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a replicar a nivel estatal el sistema nacional de desarrollo policial y a condicionar la permanencia en instituciones a la aprobación de evaluaciones y control de confianza.

- Tiempo de ejecución: un año.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a replicar a nivel estatal el esquema federal de certificación de confianza de ministerios públicos y a condicionar la permanencia en instituciones de procuración, a su aprobación.

- Tiempo de ejecución: un año.

XLVII. A fin de fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia, los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas reasignarán recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos. El ejercicio de estos recursos estará acompañado por reglas de operación o procedimientos eficaces y transparentes.

- Tiempo de ejecución: inclusión en el Presupuesto 2009 de cada entidad.

XLVIII. Conformación, desarrollo o fortalecimiento de unidades especializadas en combate al secuestro.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a crear unidades integradas a través de la aplicación de mecanismos de evaluación y control de confianza certificados,

para desarticular bandas dedicadas al secuestro y a adscribir un enlace permanente en la Unidad de Coordinación e Intercambio de Información Policial de la Secretaría de Seguridad Pública.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

XLIX. Adecuar la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública estatales al marco nacional.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a presentar en su congreso local una iniciativa de Ley de Seguridad Pública Estatal en congruencia con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que apruebe el Congreso de la Unión.

- Tiempo de ejecución: seis meses posteriores a la aprobación de la Ley por parte del Congreso de la Unión.

L. Incorporación e implementación del Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a actualizar las siguientes bases de datos: vehículos, licencias de conducir, policías y ex policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos, y registro de armamento. Asimismo, se comprometen a aplicar de manera generalizada el Informe Policial Homologado y a generar mapas GEO-delictivos.

- Tiempo de ejecución: un año.

LI. Establecer indicadores de evaluación y seguimiento.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, coincidentes con la metodología de indicadores nacionales, con participación de instancias ciudadanas.

- Tiempo de ejecución: tres meses.

LII. Establecer un sistema de información pública sobre programas, acciones, resultados y ejercicio de recursos públicos en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a crear una instancia concentradora de información, incluyendo mecanismos de observación ciudadana.

- Tiempo de ejecución: un año.

Sexto.- Las Asociaciones de Alcaldes se comprometen a promover entre sus miembros los siguientes objetivos:

LIII. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Los Municipios del país, con el apoyo de la Procuraduría y Secretaría de Seguridad Pública de su estado y de los Centros estatal y nacional de Evaluación y Control de Confianza, se comprometen a desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos.

- Tiempo de ejecución: un año.

Los Municipios del país, con el apoyo del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, se comprometen a sujetar a evaluación permanente y a controles de confianza al personal de la policía municipal y centros de readaptación social. Este punto será obligatorio para todos los Municipios.

- Tiempo de ejecución para los Municipios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) someter a exámenes a mandos y personal: un año.

- Tiempo de ejecución para los Municipios restantes: dos años.
Los Municipios del país, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, se comprometen a condicionar la permanencia de los policías a la aprobación de evaluaciones de control de confianza.

- Tiempo de ejecución: un año.

Los Municipios del país, con el apoyo del gobierno estatal y de la Secretaría de Seguridad Pública, se comprometen a instaurar un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera para regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y retiro de los policías.

- Tiempo de ejecución: un año.

LIV. Interconexión a los sistemas y protocolos de Plataforma México para el registro, acceso y análisis de información sustantiva.

Los Municipios del país se comprometen a conformar bases de datos de: estado de fuerza, equipamiento e infraestructura, así como a incorporar la información municipal con sistemas y metodología homologados; además de aplicar el Informe Policial Homologado.

- Tiempo de ejecución: seis meses para los ciento cincuenta Municipios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN).
- Tiempo de ejecución para el resto de los Municipios: dos años.

LV. Programa permanente de desarrollo de procedimientos policiales.

Los Municipios del país, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y el Ejecutivo Estatal se comprometen a desarrollar e instrumentar protocolos de operación homologados.

- Tiempo de ejecución: un año.

LVI. Actualizar y regularizar los permisos colectivos de portación de armas de fuego y registro del personal en el *kardex* de la Plataforma México.

Los Municipios del país se comprometen a regularizar las licencias colectivas de portación de armas de fuego para que únicamente el personal en activo esté amparado en la licencia colectiva.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LVII. Actualizar y adecuar las normas municipales para mejorar las condiciones de seguridad pública.

Los Municipios del país se comprometen a actualizar las disposiciones de policía y buen gobierno en materia de establecimientos mercantiles, giros negros, espectáculos públicos y justicia de barandilla.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LVIII. Desarrollar un programa municipal que incorpore el componente social de la estrategia de seguridad.

Los Municipios del país se comprometen a instrumentar programas locales en las vertientes sociales de la seguridad, educación, salud, prevención y tratamiento de adicciones a fin de coadyuvar con el gobierno federal en la implementación de los programas Limpiemos México, Rescate de Espacios Públicos, Escuelas Seguras, así como Prevención y Tratamiento de las Adicciones.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LIX. Establecer indicadores de evaluación y seguimiento.

Los Municipios del país se comprometen a crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, coincidentes con la metodología de indicadores nacionales, con participación de instancias ciudadanas.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LX. A fin de fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia, los gobiernos Municipales reasignarán recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos. El ejercicio de estos recursos será acompañado por reglas de operación o procedimientos eficaces y transparentes.

- Tiempo de ejecución: presentación del Presupuesto 2009 de cada Municipio.

Séptimo.- Los integrantes del sector productivo se comprometen a alcanzar los siguientes objetivos:

LXI. Promover entre agremiados y trabajadores del sector productivo la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LXII. Promover y facilitar entre todos los actores del sector productivo la denuncia sistemática de cualquier acto ilícito o injusticia laboral.

El sector productivo se compromete a capacitar a su personal en herramientas y números telefónicos de denuncia.

- Tiempo de ejecución: un año.

LXIII. Adaptar los registros electrónicos de trabajadores, proveedores y clientes a las normas del Padrón Único del Registro Nacional de Población para prevenir el fraude y el robo de identidad.

Los empresarios del país con el apoyo de los trabajadores se comprometen a homologar el cien por ciento de los registros con la base de datos de la CURP.

- Tiempo de ejecución: dos años.

LXIV. Propiciar condiciones de seguridad.

Los empresarios del país con el apoyo de los trabajadores y las autoridades se comprometen a mejorar el entorno de los centros de trabajo y los espacios de uso común.

- Tiempo de ejecución: un año.

Octavo.- Las Asociaciones Religiosas se comprometen a alcanzar los siguientes objetivos:

LXV. Promover entre integrantes de las asociaciones religiosas la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LXVI. Fomentar en sus programas de difusión, en sus edificios, en sus iglesias y en sus lugares de oración, la cultura de la legalidad y la seguridad, la práctica de la denuncia, el combate a las adicciones, los derechos humanos y la transparencia.

- Tiempo de ejecución: un año.

Noveno.- Las organizaciones de la sociedad civil se comprometen a alcanzar los siguientes objetivos:

LXVII. Promover entre integrantes de las organizaciones de la sociedad civil la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LXVIII. Desarrollar y apoyar programas locales que incorporen el componente social de la Estrategia de Seguridad.

Las organizaciones de la sociedad civil se comprometen a instrumentar programas ciudadanos en las vertientes de educación, salud y desarrollo social congruente con la estrategia de seguridad, a fin de coadyuvar con el gobierno federal en la implementación del programa Limpiemos México.

- Tiempo de ejecución: seis meses.

LXIX. Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social.

Las organizaciones de la sociedad civil se comprometen a promover la participación activa y autónoma de los ciudadanos en el cien por ciento de las instancias de evaluación y monitoreo de las acciones gubernamentales.

- Tiempo de ejecución: un año.

Décimo.- Los medios de comunicación se comprometen a alcanzar los siguientes objetivos:

LXX. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la legalidad.

Los medios de comunicación ampliarán la difusión de contenidos y de campañas que exalten las consecuencias positivas del cumplimiento de la ley, la rendición de cuentas y la denuncia del delito.

LXXI. Incrementar contenidos que fomenten la prevención y atención de adicciones.

Los medios se comprometen a difundir contenidos que resalten la importancia de prevenir el consumo de drogas y del papel fundamental que juegan los padres de familia en la salud de sus hijos.

También se comprometen a dar a conocer los centros de prevención y atención a adicciones, con el fin de que se conozca su utilidad social. Asimismo, los medios informarán cómo incide la prevención de adicciones en la lucha contra el narcotráfico al reducir la demanda.

Exponer ante la opinión pública las ventajas de instrumentar programas integrales de política social y de seguridad, entre otras acciones exitosas asumidas por organizaciones de padres de familia, centros escolares y/o profesionales.

LXXII. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la seguridad y la denuncia. Los medios difundirán:

Contenidos que enfatizan la importancia de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en el combate al crimen organizado, a fin de que la ciudadanía asuma conciencia de que la ausencia de participación sólo fortalece la delincuencia.

La importancia de que las asociaciones de vecinos asuman una participación activa, a través de medidas que coadyuven a generar entornos seguros y una cultura de la denuncia.

Contenidos que resalten la valía de denunciar un delito ante la autoridad correspondiente, así sea de manera anónima.

Casos exitosos de denuncia ciudadana que hayan derivado en aprehensiones y sentencias.

El conocimiento de los distintos canales institucionales y números telefónicos de atención de autoridades federales, estatales y locales ante los cuales la población denuncia la comisión de diversos delitos del orden federal y del orden común.

LXXIII. Que cada medio de comunicación defina y publique estándares de actuación profesional en su cobertura informativa que:

Evite hacer apología del delito.

Respete integralmente la dignidad de las víctimas.

Evite la difusión de información que ponga en riesgo la seguridad de los familiares y personas cercanas a las víctimas.

Establezca criterios que definan los casos en que la publicación de información se realice sin atribuirla a reporteros en lo particular, a fin de proteger su integridad.

LXXIV. Que los medios nacionales, estatales y locales den seguimiento puntual a los acuerdos asumidos en la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública por cada uno de los firmantes del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia, en el propio ámbito de sus responsabilidades.

Que cada medio tome en cuenta los indicadores asumidos en el marco del Consejo por los firmantes y dé seguimiento a los acuerdos signados.

Décimo Primero.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su suscripción.

Dado en Palacio Nacional, Ciudad de México, a 21 de agosto de 2008.- Por el Poder Ejecutivo: el Secretario de Seguridad Pública, **Genaro García Luna.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo.-** Rúbrica.- El Secretario de Marina, **Mariano Francisco Saynez Mendoza.-** Rúbrica.- El Procurador General de la República, **Eduardo Medina Mora-Icaza.-** Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Luis Téllez Kuenzler.-** Rúbrica.- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **Roberto Campa Cifrián.-** Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas.-** Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Guillermo Galván Galván.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Carstens Carstens.-** Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Ernesto Cordero Arroyo.-** Rúbrica.- El Secretario de Salud, **José Ángel Córdova Villalobos.-** Rúbrica.- Por los Gobiernos de los

Estados: la Gobernadora Constitucional del Estado de Yucatán, **Ivonne Aracelly Ortega Pacheco**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala, **Héctor Ortiz Ortiz**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, **Andrés Granier Melo**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, **Jesús Aguilar Padilla**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, **José Reyes Baeza Terrazas**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Campeche, **Jorge Carlos Hurtado Valdez**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, **José Guadalupe Osuna Millán**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, **Luis Armando Reynoso Femat**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, **Emilio González Márquez**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, **Carlos Zeferino Torreblanca Galindo**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Durango, **Ismael Hernández Deras**.- Rúbrica.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **Marcelo Luis Ebrard Casaubon**.-Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, **Miguel Osorio Chong**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, **Juan Manuel Oliva Ramírez**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de México, **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Colima, **Silverio Cavazos Ceballos**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, **Francisco Garrido Patrón**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, **Ulises Ruíz Ortiz**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, **Ney González Sánchez**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, **Leonel Godoy Rangel**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, **Fidel Herrera Beltrán**.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, **Eugenio Hernández**

Flores.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Sonora, **José Eduardo Robinson Bours Castelo.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí, **Jesús Marcelo de los Santos Fraga.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, **Humberto Moreira Valdés.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, **Juan José Sabines Guerrero.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur, **Narciso Agúndez Montaña.-** Rúbrica.- La Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas, **Amalia García Medina.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, **Félix González Canto.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, **Mario Marín Torres.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, **Natividad González Parás.-** Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, **Marco Antonio Adame Castillo.-** Rúbrica.- Por el Poder Legislativo: la Presidenta de la Mesa Directiva, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, **Ruth Zavaleta Salgado.-** Rúbrica.- El Presidente de la Mesa Directiva, de la LX Legislatura del Senado de la República, **Santiago Creel Miranda.-** Rúbrica.- Por el Poder Judicial: El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-** Rúbrica.- Por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **José Luis Soberanes Fernández.-** Rúbrica.- Por los Gobiernos Municipales: el Presidente Municipal de Querétaro y Presidente de la ANAC, **Manuel González Valle.-** Rúbrica.- El Presidente Municipal de Pachuca, Hidalgo y Presidente de la CONAMM, **Omar Fayad Meneses.-** Rúbrica.- El Presidente Municipal de Naucalpan, Estado de México y Presidente de la AMMAC, **José Luis Duran Reveles.-** Rúbrica.- El Presidente Municipal de Villahermosa, Tabasco y Presidente de la FENAMN, **Evaristo Hernández Cruz.-** Rúbrica.- El Presidente Municipal de Ecatepec,

Estado de México y Presidente de la AALMAC, **José Luis Gutiérrez Cureño**.- Rúbrica.- Por los Medios de Comunicación: CIRT, **Enrique Pereda Gómez**.- Rúbrica.- Grupo Multimedios, **Francisco González Albuerne**.- El Universal, **Juan Francisco Ealy Junior**.- Rúbrica.- El Economista, **Ricardo Medina Macias**.- Rúbrica.- El Financiero, **Rogelio Cárdenas Estandía**.- Crónica, **Jorge Kawaghi**.- Asociación de Editores de los Estados, **Luis Alberto Vidal Cirett**.- Rúbrica.- Asociación Mexicana de Editores, **Gonzalo Leño Reyes**.- Rúbrica.- Consejo de la Comunicación, **Salvador Villalobos Gómez**.-Rúbrica.- CANITEC, **Alejandro Puente Córdoba**.- Rúbrica.- Uno mas Uno, **Naim LibienKauí**.- NOTMUSA, **Carlos Flores Núñez**.- Por las Organizaciones Sociales: la Presidenta del Consejo Nacional de México Unido Contra la Delincuencia, **María Elena Morera de Galindo**.- Rúbrica.- El Presidente de la Fundación Fernando Martí, **Alejandro Martí**.- Rúbrica.- Por las Organizaciones Empresariales: el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, **Armando Paredes Arroyo**.- Rúbrica.- Por las Organizaciones Sindicales y Campesinas: el Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, **Valdemar Gutiérrez Fragoso**.- La Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, **Elba Esther Gordillo Morales**.- Rúbrica.- El Secretario General del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, **Francisco Hernández Juárez**.- El Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, **Carlos Antonio Romero Deschamps**.- Rúbrica.- El Presidente del Congreso del Trabajo y Secretario General de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, **Enrique Aguilar Borrego**.- Rúbrica.- El Presidente de la Alianza Sindical Mexicana y Secretario General de la Confederación Mexicana Sindical, **Roberto Ruiz Ángeles**.- Rúbrica.-El Secretario General de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, **Isaías González Cuevas**.- Rúbrica.- El

Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, **Agustín Rodríguez Fuentes**.- El Secretario General de la Confederación Nacional Campesina, **Cruz López Aguilar**.- El Presidente de la Federación de Sindicatos del Sector Aéreo y Secretario General del Sindicato de Trabajadores al Servicio de las Líneas Aéreas "Independencia", **Tomás del Toro del Villar**.- Rúbrica.- Líderes Religiosos: Por la Iglesia Católica, el Secretario General de la Conferencia del Episcopado Mexicano, **José Leopoldo González González**.- Rúbrica.- Por la Religión Judía de México: el Director General y Apoderado del Comité Central de la Comunidad Judía, **Mauricio Lulka**.- Rúbrica.- Por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, **Elder Octaviano Tenorio**.- Rúbrica.- Por la Iglesia Bautista: el Presidente de la Convención Nacional Bautista de México, **José Trinidad Bonilla**.- Por la Iglesia Ortodoxa: el Arzobispo Metropolitano de la Iglesia Católica, Apostólica Ortodoxa, **Antonio Chedraoui**.- Por los Testigos de Jehová: el Representante de la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, **Alejandro Rivera Gil**.- Por la Iglesia Adventista: el Apoderado de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, **José Hayasaka**.- Rúbrica.- El Representante de la Asamblea de Dios, **Daniel de los Reyes Villareal**.- Por la Iglesia Presbiteriana: el Representante de la Iglesia Nacional Presbiteriana de México, **Saúl Feria Acosta**.- Testigo de Honor: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Felipe Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.

ANEXO DOS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

TITULO PRIMERO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a lo dispuesto por lo dispuesto en los párrafos noveno y décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Ley: La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Seguridad Pública: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de esta Ley y bajo las respectivas competencias que la Constitución señala;

Sistema Nacional: El Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Secretaría: La Secretaría de Seguridad Pública;
Comisionado: El Comisionado de la Policía Federal;
Consejo Nacional: Consejo Nacional de Seguridad Pública;
Registro Nacional: Base de datos que compone el registro de personas de Seguridad Pública;
Centro Nacional de Información: El Centro Nacional de Información Delictiva;
Cámara: La Cámara de Diputados.

Artículo 3. El Sistema se integra con las autoridades, las instancias, instrumentos normativos, políticas, servicios y acciones previstas en la presente Ley.

Artículo 4. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Artículo 5. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 6. Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales que sean asignados al Sistema Nacional, en términos de esta Ley y la reglamentación que para tal efecto establezca el Consejo Nacional.

El cumplimiento de compromisos y la obtención de resultados que establezcan las autoridades e instancias que se mencionan en esta Ley, de conformidad con los términos de los programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas serán dados a conocer a la ciudadanía con el fin de transparentar la eficacia y eficiencia del gasto público asignado al Sistema Nacional.

Artículo 7. La Cámara, de conformidad con establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en su normatividad interna, realizará reuniones de trabajo en las que participe la ciudadanía. La Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con su normatividad interna, será la instancia responsable de recibir, estudiar, evaluar y emitir la resolución que en derecho proceda, respecto de las quejas e informes que realicen las contralorías ciudadanas.

Artículo 8. La Secretaría de la Función Pública podrá suscribir convenios con los integrantes del Consejo Nacional a fin de establecer compromisos de resultados que permitan promover un ejercicio transparente, eficaz y eficiente del gasto público.

Artículo 9. Cuando las disposiciones de esta Ley comprendan materias y acciones que incidan o intervengan en el ámbito de competencia de dos o más entes gubernamentales, se aplicarán atendiendo a las disposiciones expresas de coordinación y colaboración que establezcan las leyes de la materia y, a falta de éstas, a los convenios de colaboración y coordinación que las partes acuerden.

Capítulo II

Del Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 10. El Sistema Nacional funcionará a través de:

I. El establecimiento de programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas que permitan una eficiente y eficaz coordinación entre las instituciones, dependencias y entidades gubernamentales y ciudadanas;

II. La ejecución de programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas que permita la prevención del delito y sus efectos; la investigación y persecución para hacerla efectiva; así como la sanción de las infracciones administrativas de manera eficiente y eficaz;

III. El establecimiento de programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas que permitan una eficiente y eficaz reinserción social del sentenciado , sobre la base del trabajo, la capacitación, educación, salud y deporte.

IV. El establecimiento de programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas que permitan una eficiente y eficaz regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;

V. La utilización de tecnologías de la información que permitan crear bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública;

VI. La realización de estudios sobre las causas del delito, su distribución, estadísticas, tendencias y patrones de comportamiento que aporten elementos para la actualización y perfeccionamiento de los programas, proyectos, y actividades sobre seguridad pública;

VII.El desarrollo de programas, proyectos y actividades que garanticen la protección de los derechos humanos de la población, así como su pleno ejercicio; y,

VIII. El fomento de la participación ciudadana en todos los procesos de evaluación de los programas, proyectos y actividades de las instituciones de seguridad pública y de prevención del delito:

Artículo 11. Los integrantes del Sistema Nacional, se coordinarán para:

I. Integrar el Subsistema Nacional de Formación Ministerial y Policial, con base en el Servicio de Carrera, el cual se desarrollará en cada orden de gobierno con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que les confiera a cada uno de ellos y en los demás subsistemas a que se refiere esta Ley;

II. Establecer los lineamientos generales aplicables al Servicio de Carrera Ministerial y Policial;

III. Determinar los programas y proyectos de Seguridad Pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley;

IV. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de Seguridad Pública y para la formación y capacitación de sus integrantes;

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

VI. Establecer y mantener actualizadas las bases de datos de:

a. El personal que labora en las instituciones de seguridad pública y los que han sido dados de baja o sujetos a algún procedimiento administrativo o penal;

b. El personal que labora en las empresas de seguridad privada y los que han sido dados de baja o sujetos a algún procedimiento administrativo o penal;

- c.** El armamento y equipo utilizado;
 - d.** El armamento y equipo utilizado por las empresas de seguridad privada;
 - e.** Las denuncias, querellas, detenciones, averiguaciones previas iniciadas, en proceso y concluidas;
 - f.** El número de personas sujetas a procesos penales y el número de sentencias; y,
 - g.** El número de reos y el número de personas que han conseguido su reinserción a la sociedad.
- VII.** Formular propuestas al titular del Ejecutivo Federal para la elaboración del Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su cumplimiento;
- VIII.** Fomentar la participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de los programas, proyectos y acciones en materia de seguridad pública;
- IX.** Realizar acciones y operativos conjuntos para preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas;
- X.** Promover campañas preventivas para la prevención del delito y contra la delincuencia, en colaboración la ciudadanía;
- XI.** Colaborar en la consolidación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres y en la actualización del Banco de Datos de Información sobre casos de violencia contra las mismas;
- XII.** Consolidar los Comités de Seguridad Pública y Protección Ciudadana para el desarrollo de programas de prevención del delito y vigilancia vecinal, acordes con la problemática de cada Estado o Municipio, y
- XIII.** Difundir entre la comunidad los principales factores criminógenos y establecer medidas preventivas que la misma pueda poner en práctica.

Artículo 12. La coordinación y colaboración comprenderán:

I. Los procedimientos para el funcionamiento del Servicio de Carrera Policial y Ministerial, que incluye: catálogo de puestos, reclutamiento, permanencia, promoción, formación, capacitación continua, evaluación del desempeño y separación del servicio;

II. Los procedimientos disciplinarios, de estímulos, recompensas y reconocimientos;

III. El equipamiento básico de las instituciones ministeriales y policiales;

IV. La de aplicación de recursos, en particular, el establecimiento de un salario mínimo profesional para las instituciones ministeriales y policiales;

V. El suministro, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública;

VI. La regulación, supervisión y control de los servicios de seguridad privada;

VII. El establecimiento de mecanismos que faciliten la participación ciudadana de manera efectiva y permanente;

VIII. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la reinserción de los sentenciados a la sociedad;

IX. Las demás que sean necesarias para preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas;

Capítulo III

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 13. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación y colaboración del Sistema Nacional y estará integrado por:

El Presidente de la República, o en su caso, quien designe para tal efecto;

Los gobernadores de los Estados, o en su caso, quien designen para tal efecto;

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, o en su caso, quien designe para tal efecto;

El Secretario de Seguridad Pública, quien presidirá el Consejo Nacional;

El Secretario de Gobernación;

El Secretario de la Defensa Nacional;

El Secretario de Marina;

El Secretario de Comunicaciones y Transportes;

El Secretario de Educación;

El Secretario de Salud;

El Procurador General de la República;

El Comisionado; y,

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional.

El Secretario Ejecutivo tendrá voz pero no voto en la aprobación de los acuerdos y resoluciones emanadas de las sesiones de pleno del Consejo Nacional.

Para la aprobación de los acuerdos y resoluciones de pleno del Consejo Nacional bastará el voto de la mitad más uno de sus integrantes.

Artículo 14. Tendrán derecho a participar en las reuniones del Consejo Nacional, con voz pero sin voto:

I. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en su caso, quien designe para tal efecto;

II. El Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Senadores;

III. El Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados;

IV. Los alcaldes de los cinco Municipios más poblados del país o, en su caso, los responsables de la seguridad pública en dichos Municipios;

V. Tres representantes de los órganos desconcentrados de reinserción social con mayor índice de sobrepoblación penitenciaria;

Artículo 15. El Consejo Nacional nombrará, a propuesta de su Presidente, al titular de la Secretaría Ejecutiva, quien podrá ser removido libremente y en cualquier momento por dicho Presidente.

El titular de la Secretaría Ejecutiva deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no tenga ni adquiera otra nacionalidad y se encuentre en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener más de 35 años de edad;

III. Contar con título y cédula profesional, preferentemente de licenciado en derecho o abogado, y

IV. Ser de reconocida capacidad y probidad, así como contar con experiencia mínima de 5 años en áreas de seguridad pública.

Artículo 16. El Secretariado Ejecutivo es un 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.

El Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional desarrollará su estructura, organización y funcionamiento. El personal que trabaje dentro del Secretariado Ejecutivo deberá ser

experto en materia policial, de prevención del delito y reinserción social, de procuración de justicia y tratamiento delictivo.

El Secretariado Ejecutivo desarrollará sus atribuciones con base en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Artículo 17. Serán funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional:

I. Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo Nacional;

II. Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo Nacional, llevando el archivo de éstos, así como de los instrumentos jurídicos que refiere el artículo 9 de la presente Ley;

III. Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional;

IV. Proponer al Consejo Nacional para su aprobación, políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública del país;

V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo Nacional;

VI. Coordinar el Subsistema Nacional de Policía;

VII. Coordinar el Servicio de Carrera Policial respecto de los procedimientos, reglas e instrumentos de reclutamiento, formación, desarrollo y selección, evaluación del desempeño y separación de los miembros de las instituciones policiales;

VIII. Administrar y sistematizar a través del Centro Nacional de Información, los instrumentos de información estratégica del Sistema Nacional, así como recabar conforme a las normas aplicables, todos los datos que se requieran;

IX Informar cada tres meses al Consejo Nacional de sus actividades;

X. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, los Estados,

el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;

XI. Promover por conducto de las instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Nacional, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;

XII. Fungir como órgano de consulta y análisis de las acciones del Consejo Nacional, para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de sus diversos miembros e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional;

XIII. Desarrollar las investigaciones y estudios que permitan homologar procedimientos y buscar equivalencias en los contenidos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales;

XIV. Dar asesoría específica a los integrantes del Consejo Nacional;

XV. Desarrollar técnicas y métodos para el estudio del delito y de los factores que lo producen y conforman;

XVI. Proponer al Consejo Nacional la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;

XVII. Proponer al Consejo Nacional la emisión de recomendaciones a las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, con el propósito de asegurar el cumplimiento de la legislación, normas, políticas y disposiciones del Sistema Nacional, así como de los convenios de coordinación y colaboración que de éste se deriven;

XVIII. Coordinar acciones entre las instituciones federales que realicen funciones policiales;

XIX. Elaborar y someter a la aprobación del Consejo Nacional, las reglas de operación y funcionamiento del Centro Nacional de Información, y

XX. Las demás que determine y específicamente le encomiende el Consejo Nacional.

Artículo 18. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta Ley, el Sistema Nacional contará con las conferencias de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes, procuración de justicia, de los órganos desconcentrados de prevención y de readaptación social; y, de seguridad pública municipal.

Cada conferencia establecerá las reglas para su organización, estructura y funcionamiento, debiendo sesionar por lo menos una vez cada seis meses previa convocatoria de su Presidente o a propuesta de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 19. El Consejo Nacional podrá crear las comisiones de trabajo que le sean necesarias para la atención de los asuntos de su competencia, en particular, para el estudio, seguimiento y evaluación de la incidencia delictiva nacional; el índice de ocupación penitenciaria y los gastos de su manutención; la implementación de programas de prevención del delito y de combate a las adicciones; la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública; del servicio de carrera policial y ministerial; y, para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos y demás resoluciones derivados de las sesiones de su Pleno.

El pleno del Consejo Nacional deberá acreditar la participación, con voz pero sin voto, de cinco dependencias, instituciones académicas, de investigación, asociaciones ciudadanas o personas que por razón de su competencia, experiencia o conocimientos aporten ideas para efficientar los programas, proyectos, acciones y estrategias de

seguridad pública, así como los procedimientos para la evaluación y control del gasto público asignado a la misma.

Las investigaciones, estudios o informes que realicen los acreditados deberán ser discutidas y analizadas por el Consejo Nacional, y de ser el caso, incorporadas a los acuerdos definitivos que emita el Consejo Nacional como parte de las propuestas que realiza la sociedad civil.

Artículo 20. El Consejo Nacional conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I.** De las acciones de coordinación y colaboración del Sistema Nacional;
- II.** De la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de Seguridad Pública;
- III.** De la aprobación de los acuerdos derivados del Consejo Nacional que se encuentran sin cumplimentar;
- IV.** De la expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional;
- V.** De la expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Subsistema Policial;
- VI.** De la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- VII.** La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- VIII.** De la emisión de los lineamientos para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales del ámbito federal, local, municipal;
- IX.** De la aprobación de los convenios de colaboración y coordinación;

- X.** De las evaluaciones en materia de Seguridad Pública que se realicen a los integrantes del Sistema Nacional;
- X.** Del suministro, manejo, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- XI.** De determinar los lineamientos para el establecimiento del Servicio de Carrera Ministerial y Policial; así como de proponer: procedimientos y requisitos de reclutamiento, formación, desarrollo y selección, evaluación de confianza y del desempeño y separación de los miembros de las instituciones policiales, respecto de:
- a.** Catálogo de puestos;
 - b.** El equipamiento básico policial;
 - c.** Sistemas disciplinarios, así como de estímulos, reconocimientos y recompensas, y
 - d.** Homologación en sus derechos laborales.
- XI.** De la realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- XII.** De la elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- XIV.** De los mecanismos de participación ciudadana y la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades sociales de Seguridad Pública;
- XV.** De la aprobación de reglas de operación y funcionamiento del Centro Nacional de Información;
- XVI.** Del nombramiento del titular del Centro Nacional de Información;
- XVII.** De la aprobación del nombramiento del titular de la Secretaría Ejecutiva;
- XVIII.** De la aprobación del Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva;
- XIX.** De la aprobación de su propio Reglamento, y

XX. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.

Capítulo IV

De los Consejos Locales de Coordinación

Artículo 21. En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán Consejos Locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional en sus respectivos ámbitos de gobierno.

El titular del Poder Ejecutivo en de la entidad federativa presidirá el Consejo Local y, en caso de ausencia, lo hará el Secretario de seguridad pública estatal.

Los alcaldes, atendiendo a los lineamientos que emita el presidente del Consejo Local, tendrán participación atendiendo a las características regionales y demográficas de sus Municipios.

Artículo 22. Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de una misma o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos locales correspondientes.

Artículo 23. Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la

coordinación y los fines de la Seguridad Pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 24. Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, EL DISTRITO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Capítulo I

De las atribuciones de las Entidades Federativas.

Artículo 25. Para efectos de esta Ley, corresponde a los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en apego de lo previsto en los párrafos noveno y décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- I.** Colaborar en el funcionamiento del Sistema Nacional, asegurando su eficiencia y eficacia en el combate a la delincuencia;
- II.** Ejecutar programas, proyectos y acciones con la Federación y con los Municipios, para organizar y desarrollar el Servicio Nacional de Carrera Ministerial y Policial;
- III.** Desarrollar el Servicio Estatal de Carrera Ministerial y Policial, el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y la Comisión Estatal del Servicio de Carrera Ministerial y Policial;
- IV.** Realizar acciones contra la inseguridad y la prevención del delito en todo el territorio estatal en coordinación con los gobiernos municipales;

V. Obtener, sistematizar y actualizar las bases de datos de información estadística local y proporcionarla a las instancias federales competentes;

VI. Desarrollar un servicio apoyo ciudadano que reciba las quejas y denuncias de la comunidad sobre las emergencias, infracciones y delitos de que tenga conocimiento en su comunidad. El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas que se requiera;

VII. Establecer unidades especializadas para la atención del delito de secuestro, desaparición de personas y bienes, en estricto respeto de los demás ámbitos de gobierno, en coordinación con la Federación;

VIII. Coadyuvar con la Federación en la consolidación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres y en la actualización del Banco de Datos de Información sobre casos de violencia contra las mismas;

IX. Crear unidades especializadas para la atención de la violencia de género el delito de secuestro, explotación sexual infantil, tráfico de personas, violación, robo de vehículos y aquellos que por acuerdo y aquellos que por acuerdo sean determinados; y

IX. Convenir acciones con los Municipios de su entidad o de otras Entidades Federativas y en su caso con el Distrito Federal o con la Federación, para brindar el servicio de Seguridad Pública en forma conjunta cuando las condiciones así lo requieran.

Artículo 26. Corresponde a los Municipios, con apego a lo previsto por los párrafos noveno y décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de esta Ley:

I. La creación y conformación de consejos municipales de seguridad pública, así como la colaboración intermunicipal para la creación de consejos regionales de seguridad pública;

- II.** La celebración de convenios de colaboración y acciones con su Entidad Federativa, para organizar y desarrollar el Sistema Estatal o Local de Policía y el Servicio Estatal o Local de Carrera Policial en forma conjunta;
- III.** Establecer el Servicio Municipal de Carrera Policial, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y la Comisión Municipal del Servicio de Carrera Policial;
- IV.** Desarrollar acciones en coordinación con otros Gobiernos Municipales, con los de los Estados, el Distrito Federal y la Federación, que permitan la mayor eficacia y eficiencia en la prevención del delito y la preservación de la seguridad pública;
- V.** Elaborar bases de datos con información estadística municipal y proporcionarla a las autoridades correspondientes de los Estados, para el acopio estadístico del Centro Nacional de Información;
- VI.** Establecer y operar, en forma permanente y conforme a la normatividad de su entidad, un servicio de comunicación y apoyo ciudadano que reciba las quejas y denuncias de la comunidad sobre las emergencias, infracciones y delitos de que tenga conocimiento, en conjunto y coordinación con el gobierno de su Estado y de las dependencias Federales que corresponda. El servicio, tendrá comunicación directa con las corporaciones de policía, de procuración de justicia, de salud y protección civil;
- VII.** Colaborar en la consolidación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres; y
- VII.** Establecer, en coordinación con las autoridades de su Entidad Federativa, un servicio para la localización de personas y bienes, conforme a la base de datos.

Capítulo II

De los Actos de Coordinación

Artículo 27. Para los efectos del presente Capítulo, los convenios de coordinación y colaboración, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se celebrarán, a través del Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional, garantizando que los elementos y autoridades a cargo de la función de Seguridad Pública, cuenten con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional e infraestructura específica para el desarrollo de las facultades que habrán de asumir y que para tales efectos se requiera.

Los requerimientos que establezca el Consejo Nacional y las evaluaciones que se realicen, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en las respectivas Gacetas o Periódicos Oficiales de los Estados o del Distrito Federal, con posterioridad a la celebración del convenio de cualquier especie.

Artículo 28. Los convenios de coordinación y colaboración, establecerán con precisión:

I. Las partes involucradas, su objeto, obligaciones, facultades y derechos que se adquieren, debiendo ser congruentes con los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública y con las políticas, programas, acciones, metas e indicadores que emita el pleno del Consejo Nacional;

II. La participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, sean éstos determinados o determinables, especificando su destino y forma de administración. Además, precisarán qué tipo de tareas, facultades y obligaciones se pueden asumir de forma

inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior;

III. El órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios de coordinación o de colaboración;

IV. Los mecanismos evaluación y control de los recursos y de la información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar a la ciudadanía el cumplimiento de su objeto;

V. La vigencia del convenio, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas, y

VI. La descripción técnica, necesarias para detallar los compromisos adquiridos y las demás estipulaciones que las partes consideren para el correcto cumplimiento del convenio de coordinación.

En los convenios que se celebren, deberán seguirse los procedimientos que establezcan las disposiciones legales y normativas en materia presupuestaria, de transparencia y rendición de cuentas y de operatividad técnica.

TITULO TERCERO.

DE LA INFORMACIÓN NACIONAL EN SEGURIDAD PÚBLICA

Capítulo I

Del Centro Nacional de Información de Seguridad Pública

Artículo 29. El Centro Nacional de Información de Seguridad Pública, es un órgano dependiente de la Secretaría Ejecutiva y tiene como finalidad el suministro de información, para el cumplimiento de las actividades contempladas en el artículo 8 de esta Ley.

Artículo 30. Las reglas de funcionamiento, organización y operación del Centro Nacional se determinarán en su Reglamento conforme a las bases y principios establecidos en esta Ley, así como para

incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos para su acceso.

Artículo 31. El Centro Nacional, a través de la información que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios le proporcionen, desarrollará las bases de datos que permitan la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas; y, la reinserción social de los sentenciados.

La información del Centro Nacional deberá estar en todo momento a disposición de las autoridades que correspondan, de acuerdo a las políticas establecidas por el Consejo Nacional.

El personal del Centro Nacional deberá ser sujeto a mecanismos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación, que garantice a la ciudadanía un funcionamiento eficaz y eficiente en el manejo de la información.

Artículo 32. En el Centro Nacional se desarrollarán:

- I.** El Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública;
- II.** El Registro Nacional de Armamento y Equipo;
- III.** El Registro de la Estadística de Seguridad Pública, y
- IV.** El Registro de la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

Artículo 33. El Centro Nacional, recopilará, analizará y sistematizará la información, la intercambiará y la pondrá a disposición de las autoridades correspondientes, mediante instrumentos tecnológicos modernos, que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta Ley.

Artículo 34. Para el debido funcionamiento del Centro Nacional, la Secretaría Ejecutiva determinará lo conducente para que se cuente con la infraestructura necesaria, para el más eficiente manejo de la información que requiera para desplegar sus sistemas y servicios a nivel nacional.

Capítulo II

Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública

Artículo 35. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que realicen funciones de Seguridad Pública.

Artículo 36. El Registro contendrá, por lo menos:

- I.** Los datos que permitan identificar y localizar al servidor público, sus huellas dactilares, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública;
- II.** Los estímulos, reconocimientos, procedimientos administrativos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público, y
- III.** Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando alguno de los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier auto de sujeción a proceso o de libertad, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, la institución o dependencia a la cual esté adscrito, notificará inmediatamente al Registro Nacional.

Las órdenes de detención o aprehensión se notificarán cuando no pongan en riesgo la investigación o la causa procesal.

El reglamento interior del Registro Nacional especificará la información adicional que deberán aportar las instituciones y autoridades responsables de la seguridad pública.

Artículo 37. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, inscribirán y mantendrán actualizados en el Registro Nacional los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los términos de esta Ley, su reglamento y el reglamento interior del Registro Nacional.

Se consideran miembros de las instituciones de seguridad pública, a quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente.

Artículo 38. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública ostentarán una identificación que incluya fotografía, nombre, nombramiento o rango, y clave de inscripción en el Registro Nacional y demás datos que determine el reglamento.

Artículo 39. Previa selección, ingreso o formación de persona alguna, todas las instituciones ministeriales y policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, deberán requerir al responsable del Registro Nacional, de manera inmediata y obligatoria, datos que permitan validar al interesado. Con los resultados de la consulta, la autoridad competente procederá de conformidad con la legislación aplicable.

Capítulo III

Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

Artículo 40. Además de cumplir con las disposiciones contenidas en la legislación de armas de fuego y explosivos, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios enviarán al Registro Nacional de Armamento y Equipo un informe del armamento y del equipo que se encuentra a su disposición, destacando por lo menos:

I. Las características y el estado que guardan los vehículos asignados, anotándose, en su caso, el número de identificación vehicular, número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie de motor; y

II. Las características y el estado que guardan las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 41. Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 42. Las armas sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o en un horario, misión o comisión determinados, de acuerdo con los lineamientos que emita la institución responsable.

Artículo 43. En el caso de que los elementos de Seguridad Pública aseguren armas y/o municiones, las pondrán a disposición de las

autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, misma que lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo para los efectos procedentes.

Artículo 44. Las empresas que presten servicios privados de seguridad que requieran de permisos de portación de armas deberán, exhibir la autorización para prestar sus servicios, a la autoridad que lo solicite y en caso de que éstos se presten en más de una Entidad Federativa, deberán exhibir también la autorización federal de la Secretaría.

Artículo 45. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este Capítulo dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de la legislación aplicable.

Capítulo IV

De las Estadísticas de Seguridad Pública

Artículo 46. La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad pública, investigación, prevención, combate al delito, procuración y administración de justicia, sistemas de reinserción social de los sentenciados; ejecución de sentencias y mandamientos judiciales, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

Cuando la revelación de la información a que se hace referencia en el párrafo que antecede, ponga en riesgo el debido desarrollo de una investigación, averiguación previa o proceso, se podrá reservar hasta en tanto no deje de existir tal condición.

Artículo 47. El Reglamento de esta Ley señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y sus causas, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos, así como al combate y persecución de los delitos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

Artículo 48. Para el diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, publicación, divulgación y conservación de la información deberán colaborar y coordinarse, según sus atribuciones y competencias, las dependencias e instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

La sociedad civil tendrá acceso a esta información siempre y cuando sea con fines de evaluación y control del gasto público. El Reglamento del Centro Nacional de Información regulará los supuestos y las personas que podrán acceder a la información.

En aquellos casos en los que se ponga en riesgo el debido desarrollo de una investigación, averiguación previa o proceso, se podrá reservar su acceso hasta en tanto no deje de existir tal condición.

La información estadística de seguridad pública se rige por los principios de calidad, objetividad, pertinencia, veracidad y oportunidad, transparencia, accesibilidad, a efecto de coadyuvar al desarrollo del Sistema Nacional.

Capítulo V

De la información relacionada con la Procuración de Justicia

Artículo 49. Se integrará una Base Nacional de Datos sobre personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta Base Nacional de Datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de seguridad pública y combate al delito, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

La Procuraduría General de la República y los responsables de la procuración de justicia en los Estados y el Distrito Federal se coordinarán y colaborarán para que la información que se ingrese en la Base Nacional de Datos, sea objetiva, de calidad, veraz y oportuna en su utilización, a efecto de coadyuvar al desarrollo del Sistema Nacional sirva para instruir la mejor detección, investigación y persecución de los delitos.

Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Capítulo VI

Del acceso a la información sobre Seguridad Pública

Artículo 50. El Reglamento de esta Ley determinará las bases para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la

información sobre Seguridad Pública y los mecanismos tecnológicos que garanticen la veracidad, oportunidad y agilidad en su uso.

También determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable, según la etapa o proceso de: diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, consulta, publicación, divulgación, uso y conservación.

En aquellos casos en que sea necesario, se asignará un usuario y una clave de acceso confidencial a los responsables de la etapa o proceso, a fin de que quede la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

El acceso que los funcionarios tengan a la información reservada, atendiendo a su nivel de clasificación, será determinado por el Consejo Nacional, conforme a las reglas generales que se determinen en el reglamento y vigilando que se respeten las leyes que regulan la transparencia en el acceso a la información pública.

Artículo 51. Para el acceso a la información sobre seguridad pública podrán establecerse niveles de clasificación de la consulta respecto de:

- I.** Las corporaciones policiales;
- II.** El Ministerio Público Federal y sus homólogos en los Estados;
- III.** Las autoridades judiciales, y
- IV.** Los responsables del Sistema de Penitenciario Nacional.

El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información.

Artículo 52. La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva que rigen la materia penal. No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor y la intimidad de las personas, atendiendo a las normas de protección de datos personales vigentes.

Artículo 53. Cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

TÍTULO TERCERO

DEL SERVICIO DE CARRERA

Capítulo I

Del Servicio de Carrera Ministerial.

Artículo 54. La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, respectivamente, el Servicio de Carrera Ministerial, el cual se organizará, atendiendo los lineamientos que emita el Consejo Nacional, con la finalidad de hacer posible la homologación de los protocolos de investigación y persecución de los delitos, así como la coordinación y colaboración entre instituciones y autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Artículo 55. El Servicio de Carrera Ministerial deberá comprender las bases siguientes:

I. Las etapas relativas al proceso de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación o sus equivalentes, que garantice a la ciudadanía un funcionamiento eficaz y eficiente.

- II.** Será obligatorio y permanente, debiendo abarcar los programas, cursos, evaluaciones y concursos correspondientes a las diversas etapas de la carrera ministerial;
- III.** Se regirá en todo momento por los principios de objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- IV.** El contenido de los programas de aprendizaje, actualización y especialización deberán permitir a los miembros del Servicio de Carrera Ministerial ejercer sus atribuciones con base en los referidos principios, promoviendo su capacitación y desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño del servicio de forma transparente, honrada y profesional;
- V.** Contará con un sistema de rotación, dentro de la institución de que dependan, y
- VI.** Determinará los perfiles, categorías y funciones de los miembros del Ministerio Público.

Artículo 56. El aspirante a ingresar al Servicio de Carrera Ministerial deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y no tener otra nacionalidad;
- II.** No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso, ni estar sujeto a procedimiento penal;
- III.** Contar con título y Cédula Profesional de Licenciado en Derecho o Abogado;
- IV.** No estar inhabilitado para el servicio público, ni encontrarse con algún otro impedimento legal;
- V.** Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones aplicables establezcan como necesarias para realizar actividades policiales;
- VI.** En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

VII. Aprobar los exámenes del Centro Nacional de Control y Confianza y los exámenes de conocimientos y aptitudes del curso de formación inicial;

IX. Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

Artículo 57. Previo al ingreso será obligatorio que la Institución Ministerial consulte los antecedentes de la persona respectiva en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 58. Para el ingreso a la categoría básica de Ministerio Público, se realizará concurso de ingreso por oposición interna o libre.

Artículo 59. Los ascensos a las categorías superiores del Ministerio Público se realizarán por concurso de oposición, de conformidad con las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Artículo 60. El Servicio de Carrera Ministerial contará con un Órgano Colegiado que responsable de resolver todo lo relacionado con el proceso de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación o sus equivalentes, garantizando en todo momento a la ciudadanía un funcionamiento eficaz y eficiente de todo el personal ministerial.

Artículo 61. El funcionamiento del Órgano Colegiado deberá ser determinado por las normas reglamentarias del Servicio de Carrera correspondiente.

Capítulo II

Del Servicio de Carrera Policial

Artículo 62. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán, de forma coordinada, un Servicio Nacional de Carrera Policial. En el Distrito Federal, los Estados y en los Municipios se establecerán respectivamente Servicios de Carrera Policial, los cuales se organizarán, atendiendo los lineamientos de carácter nacional, con la finalidad de hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Los sistemas de carrera policial, locales y municipales, podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios relativos a la carrera policial a través de los Consejos Locales y Regionales de Seguridad Pública.

Artículo 63. El Servicio de Carrera Policial, tendrá carácter obligatorio y permanente, y buscará garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, formación y desarrollo en las corporaciones policiales, privilegiando la capacidad y el mérito, a fin de profesionalizar a las policías para el óptimo desempeño de sus funciones.

Artículo 64. El Servicio de Carrera Policial deberá, de manera coordinada con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, homologar procedimientos, planes y programas para la formación de los integrantes de las corporaciones policiales, con base en contenidos mínimos y buscando la honradez, objetividad, profesionalismo y el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Artículo 65. El Servicio de Carrera Policial comprenderá, los rangos, categorías y especialidades, necesarios para el desempeño de cada puesto, según corresponda, y deberá atender a los siguientes niveles o ámbitos de competencia:

- I.** Superior o de dirección;
- II.** De investigación;
- III.** De reacción y persecución, y
- IV.** De apoyo.

Para el acceso a los rangos anteriores se privilegiará la capacidad, conocimientos, méritos, especialización y actitud del candidato, asimismo, se exigirá la impartición de los cursos correspondientes; además de las evaluaciones por desempeño que establezcan las instituciones policiales de acuerdo a las normas aplicables.

Artículo 66. El Servicio de Carrera Policial deberá comprender los Subsistemas que determinen las necesidades institucionales de las corporaciones policiales para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Las disposiciones aplicables a cada institución policial relativas al Servicio de Carrera Policial, determinarán a los órganos con que operarán uno o más de los anteriores procesos.

Artículo 67. El aspirante a ingresar al Servicio de Carrera Policial deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y no tener otra nacionalidad;
- II.** No haber sido sentenciado con sanción privativa de libertad por delito doloso, ni estar sujeto a procedimiento penal;
- III.** No estar inhabilitado para el servicio público, ni encontrarse con algún otro impedimento legal;

- IV.** En los casos de las especialidades de investigación de delitos, requerirán tener estudios de licenciatura o equivalente;
- V.** Contar con la edad y el perfil físico, psicológico, ético y de personalidad que las disposiciones aplicables establezcan como necesarias para realizar actividades policiales a través de los exámenes que para tal efecto aplicará el Centro Nacional de Control y Confianza;
- VI.** En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- VII.** Aprobar el curso de formación inicial; y
- VIII.** Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

Artículo 68. Previo al ingreso será obligatorio consultar los requisitos y antecedentes de la persona respectiva en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al Servicio de Carrera Policial.

Artículo 69. La normatividad institucional aplicable al servicio de Carrera Policial de cada corporación policiaca establecerá los deberes, obligaciones y causas de responsabilidad a que deberán sujetarse los elementos policiales que conformen el Servicio de Carrera Policial.

Artículo 70. Los aspirantes deberán cubrir una estancia en la Academia Nacional de Policía o centro educativo destinado para tales efectos, a fin de recibir el entrenamiento y capacitación iniciales, la cual deberá tener una duración mínima de seis meses.

Artículo 71. Al recibir su nombramiento el policía deberá protestar cumplir y hacer cumplir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones aplicables.

Artículo 72. Las corporaciones policiales a través de sus órganos correspondientes, emitirán las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación con que operará el Servicio de Carrera Policial.

Artículo 73. Para participar en los concursos de selección y asensos, los policías de carrera deberán cumplir con los requisitos y perfiles del puesto, y aprobar las pruebas que, para el caso, establezca la normatividad aplicable.

Artículo 74. Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Artículo 75. Las corporaciones policiales contarán con un centro de enseñanza donde se preparen, capaciten, entrenen, actualicen y especialicen a los policías. Dicho centro calificará y evaluará a los elementos que se sometan a sus programas de formación y emitirá la certificación correspondiente.

Artículo 76. Las corporaciones policiales, con base en la detección de sus necesidades, establecerán programas de capacitación para los agentes policiales.

Asimismo deberán presentar sus planes anuales de capacitación ante los Consejos de Participación Ciudadana respectivos, mismos

que podrán recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Servicio de Carrera Policial.

La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los policías de carrera que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 77. Las corporaciones policíacas podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los policías de carrera.

Artículo 78. Los policías de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades en los términos que determinen las disposiciones aplicables por lo menos cada dos años. Las evaluaciones deberán acreditar que el policía ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación del personal de policía será requisito indispensable para la permanencia de su cargo, rango, categoría y especialidad.

Artículo 79. Los agentes policiales y servidores públicos de las corporaciones policíacas, serán citados de conformidad con las normas aplicables, a la práctica de los exámenes respectivos. Las evaluaciones serán requisito indispensable para la permanencia de un policía de carrera en el sistema y en su puesto, rango, categoría y especialidad.

Artículo 80. Cada institución policial determinará los estímulos al desempeño destacado a los policías de carrera o servidores públicos de sus respectivas corporaciones o instituciones policiales, con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Asimismo, desarrollarán un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de los policías de carrera y servidores públicos de sus respectivas corporaciones e instituciones policiales.

Artículo 81. Los resultados de los procesos de evaluación serán confidenciales con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales.

Artículo 82. El Servicio de Carrera Policial deberá contar con un órgano encargado de operar el servicio con base en la normatividad que emita cada corporación o institución policial.

Artículo 83. Cada corporación policial contará con un órgano de vigilancia de las trayectorias personales y desarrollo de los policías de carrera. Cada corporación determinará a los funcionarios y demás personal que habrá de integrar dicho órgano.

Artículo 84. Cada corporación policial contará con un Consejo de Participación Ciudadana que será un órgano externo de asesoría y opinión que tenga como finalidad vigilar el correcto funcionamiento de la policía.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios, establecerán la conformación, formas de selección de sus miembros

y la organización y funcionamiento de sus Consejos de Participación Ciudadana.

Artículo 85. El Consejo Nacional promoverá entre sus integrantes la aplicación de normas se prevean entre las corporaciones policiales:

I. Conducirse siempre con apego a la Constitución y preservando la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos humanos de las personas contenidos en ella;

II. Prestar auxilio inmediato y efectivo a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos.

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, género, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;

IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

TITULO IV

DE LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN

Artículo 86. El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Artículo 87. El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento, mediante el establecimiento de un número telefónico único nacional para emergencias y auxilio a los habitantes.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

TITULO V

DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Artículo 88. Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las Leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad.

Conforme a las bases que esta Ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas Leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Artículo 89. Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Artículo 90. Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente, por las normas que esta Ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño su profesionalización y capacitación obligatoria y permanente, así como la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

Título Sexto

De la participación ciudadana

Artículo 91. El Consejo Nacional establecerá y fomentará mecanismos y procedimientos de participación ciudadana respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en todo el país.

Artículo 92. Se crearán Consejos de Participación Ciudadana en el ámbito Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal para promover la participación de la comunidad, en:

- I.** Conocer y opinar sobre la elaboración de políticas públicas en materia de prevención del delito, investigación y persecución del mismo, así como de reinserción social de los sentenciados
- II.** Coadyuvar en los procesos de evaluación y profesionalización de los policías;
- III.** Realizar labores de control y seguimiento del gasto destinado a la seguridad pública;

- IV.** Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V.** Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades en el funcionamiento de las instituciones ministeriales y policiales;
- VI.** Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública; y
- VII.** Evaluar y emitir opiniones respecto del cumplimiento de las disposiciones que emanan de esta Ley y su Reglamento ante todas las instituciones y autoridades que participan en el Consejo Nacional, los consejos estatales y regionales, en particular en lo que respecta a todas las etapas del proceso presupuestario.

Artículo 93. La ciudadanía, a través de las sociedades o asociaciones civiles que previamente hayan sido registradas ante el Consejo Nacional o los Consejos Estatales o Municipales, podrán participar mediante los mecanismos siguientes:

- I.** Consultas;
- II.** Colaboración e informes; y
- III.** Contralorías ciudadanas.

El reglamento de esta Ley describirá las características, requisitos y términos de estos mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad pública.

Artículos Transitorios

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

Segundo.- Se abroga la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

Tercero.- La Secretaría de Seguridad Pública Federal a través del Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, contará con 90 días para realizar los cambios estructurales, funcionales, presupuestales y reglamentarios para cabal funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como para expedición del Reglamento de esta Ley.

Cuarto.- Los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, a través de las instituciones competentes, expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para cumplir lo que mandata la presente Ley.

Quinto.- La Procuraduría General de la República contará con 90 días para expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para cumplir lo que mandata la presente Ley.

Sexto.- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán destinar recursos para el cabal funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los recursos destinados para la creación del Servicio de Carrera Ministerial y Policial deberán formar parte del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año posterior a la entrada en vigor de este Decreto.

Dip. Gerardo O. Vargas Landeros.

Palacio Legislativo de San Lázaro, _____ de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

1. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Policía y Seguridad en México, INACIPE 2005.
2. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, SILVA, Carlos, YÁÑEZ ROMERO, José Arturo. Guardia Nacional y Policía Preventiva: Dos Problemas de Seguridad en México. INACIPE 2004.
3. CARLOS ESPINOSA, Alejandro. Derecho Militar Mexicano. Tercera edición. Editorial Porrúa México 2005.
4. CARRILLO PRIETO, Ignacio. Policía y estado Democrático de Derecho. Editorial Porrúa México, 2004.
5. DE CABO MARTÍN, Carlos. Contra el Consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
6. DURKHEIM, Emile. Las reglas del método sociológico, Ediciones Coyoacán, México 2001. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
7. GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Autonomía de un imposible, la imagen jurisprudencial de la policía, en la seguridad, en la sociedad en riesgo. Un debate abierto, Barcelona, Atelier, 2003.
8. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, LÓPEZ PORTILLO V, Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo. Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM, México 1994.

9. GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, MENDIETA J., Ernesto, BUSCAGLIA, Edgardo, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. El Sistema de Justicia Penal y su Reforma. Teoría y Práctica. Editorial Fontamara. 2005.
10. LÓPEZ VALDEZ, Marco Antonio. La Seguridad Nacional en México. Interferencias y Vulnerabilidades. Editorial Porrúa México, 2006.
11. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Segunda edición, Editorial Porrúa México, 2005.
12. ORTÍZ ORTÍZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial McGraww-Hill, 1999.
13. PEÑALOZA, Pedro José. Seguridad Pública, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. Editorial Porrúa México, 2005.
14. PEÑALOZA, Pedro José, ESPINOZA TORRES, Felipe. Los desafíos de la prevención del delito en América Latina. Este país, México. Número 116, noviembre 2000.
15. PEÑALOZA, Pedro José, GARZA SALINAS, Mario A. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 120, México 2002.
16. PÉREZ DAZA, Alfonso. Derecho Penal, México, D.F. 2002.
17. RAMÍREZ R., Efrén. Los Derechos Humanos en la Formación de la policía Judicial, Manual de Capacitación. INACIPE, 2005.

18. ROSAS ROMERO, Sergio. Policía de Prevención Cimiento de la Seguridad Pública en México. Editorial Porrúa México, 2002.
19. SANDOVAL ULLOA, José G. Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Segunda edición. Editorial Porrúa México, 2005.
20. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. Sistemas ideológicos y Control Social. UNAM, 2008.
21. YÁÑEZ ROMERO, José Arturo. Policía Mexicana: cultura política (in)seguridad y orden público en el gobierno del D.F. México, UAM, 1999.
22. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal parte General. México 1999.
23. ZEPEDA LECUANO, Guillermo. Crimen sin Castigo, Procuraduría de Justicia Penal y Ministerio Público en México. Editorial CIDAC México, 2004.
24. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal. CRIMINOGENESIS, publicación cuatrimestral, año 1, número 0, febrero de 2007.
25. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal. CRIMINOGENESIS, publicación cuatrimestral, año 1, número 1, septiembre de 2007.
26. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal. CRIMINOGENESIS, publicación cuatrimestral, año 1, número 2, febrero de 2008.

27. LA REFORMA PENAL A DEBATE. Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las iniciativas de Reforma a la Justicia Penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004. INACIPE, México 2004.
28. Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República, Sexta época, número 10, 2005.
29. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO. Tomo LVI, Número 245, enero-junio 2006. Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
4. Ley General de Seguridad Pública.
5. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
6. Ley de la Policía Federal Preventiva.

7. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
8. Ley de Seguridad Pública Preventiva.

OTRAS CONSULTAS

1. Propuesta de reformas al sistema de seguridad Pública y Justicia Penal. Los pinos, 29 de marzo de 2004.
2. Iniciativa: Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 9 de marzo 2007.
3. Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alón de sesiones de la cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. México, D. F., a 12 de diciembre de 2007.
4. Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008.
5. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
6. ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio. Foro el futuro del Ministerio Público ante los retos en la procuración e impartición de justicia y la seguridad pública en México. Noviembre 2003.

7. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Revista Contralínea. México, publicación: Octubre 1a quincena de 2007, Año 5, No. 88.
8. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo II, 20 Edición.
9. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimoséptima edición. Editorial Porrúa México, 1999.
10. FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo. Diccionario Jurídico, tomo II, 2000.
11. GARCÍA AMADO, Juan Antonio. "Autonomía de un imposible, la imagen jurisprudencial de la policía", en la seguridad en la sociedad en riesgo. Un debate abierto, Barcelona, Atelier, 2003.
12. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios a la Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Penal del 29 de marzo de 2004.
13. LIMA MALVADO, María de la Luz. Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/16.pdf>
14. MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Salvador. Seguridad Pública: estado de derecho vs estado policía. Revista transición 1999.
15. SALGADO GARCÍA, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. Iniciativa de Reformas Constitucionales de 1994.

16. SOUZA, María de Lourdes. Del uso alternativo del derecho al garantismo: una evolución paradójica. Madrid, en Anuario de Filosofía del Derecho, Tomo XV, 1998.
17. VILLA REAL MOLINA, Ricardo, DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel. Diccionario de Términos Jurídicos. 1999.
18. http://archivo.diputados.gob.mx/Centros_Estudios/cesop/comisiones/dtseguridadpublica.htm