

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

9
24

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA
LUIS CARLOS CRUZ TORRERO
BAJO LA ASESORÍA DE LA LIC. EMMA MENDOZA BREMAUNTZ

septiembre 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

RESUMEN EN IDIOMA INGLÉS DEL CONTENIDO DE LA TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO PRESENTA LUIS CARLOS CRUZ TORRERO.

TITLE: Law aspects about public security in México city.

This thesis contains five chapters with security topics. The topics are:

First chapter. Concepts.

Part 1. Security as state justify.

The most important state function is giving security to the country; the government just use the legal force: army and police. The police power in restriction in the people rights. The freedom is'nt absolut.

Part 2. Security meanings.

There is law security, human rights under a legal state. Nobody stay up the law. There in a national security that mean independence and integrity territory protect. Public security is peace, public order with protected service, but if we want to obtain public security, we need work together; the public security is a multidisciplinary problem inside only police problem.

Second chapter. Public security and human rights.

Part 1. Concept. Contains.

The human rights are dignity protected law. Then, all the states must respect them. There are three human rights generations. First, there were politic and civil human rights; after, there were economic, culture and socials human rights; finally now, besides there are solidarity rights.

Part 2. Comisión Nacional de Derechos Humanos as human rights protected institute and mexican human rights defense commision.

Tirth chapter. Public security and Constitution.

Part 1. What is crime prevention?

Part 2. Public security and prevention.

Part 3. Personal opinion.

Fourth chapter. Law and public security in México city.

Part 1. Politicians restrictions

Part 2. Police coordination

Part 3. Mexican Constitution and public security in Mexico city.

Part 4. Public security sistent of law.

Fifth chapter. Public security as a public service

Part 1. Article 115 of mexican Constitution.

Part 2. Job law in police organizations.

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I.	
DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	
A) Seguridad como justificación de la existencia del Estado.	2
1.- Antecedentes.	2
2.- Uso legítimo de la fuerza.	11
3.- Poder de Policía	20
B) La seguridad y sus diferentes acepciones.	29
1.- Seguridad jurídica y Estado de Derecho.	29
2.- Seguridad Nacional e interior.	52
3.- Seguridad Pública.	65
CAPÍTULO II	
SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS	
A) Contenido.	73
1. Concepto.	73
2. Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos.	80

3.- Los Derechos Humanos en el ámbito internacional.	87
B) Los órganos de defensa de los Derechos Humanos y la Seguridad Pública	92
1. Ubicación.	93
2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos.	96
3. La Comisión de Derechos Humanos del D.F.	116
4. Los Derechos Humanos y al Policía del D.F.	119

CAPÍTULO III

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

A) Contenido de la función preventiva.	131
B) Prevención y Seguridad Pública.	135
C) Postura personal.	172

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

A) Restricciones políticas.	180
B) Coordinación de los cuerpos de seguridad pública.	180
C) Marco constitucional de la seguridad pública en el Distrito Federal.	187

D) Contenido legislativo de la seguridad pública en el Distrito Federal.	205
1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	205
2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	208
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	211
4. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	212
5.- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica.	222

CAPÍTULO V

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN SERVICIO PÚBLICO A CARGO DEL ESTADO

A) Artículo 115 constitucional	232
1. Función a cargo del Estado.	232
2.- Seguridad privada.	242
B) Régimen laboral de los empleados encargados del servicio público de seguridad.	246
1. El artículo 123 constitucional.	246
2. Marco jurídico.	249

CONCLUSIONES	288
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	300
---------------------	-----

INTRODUCCION

La seguridad pública, como tema coloquial ocupa actualmente la atención de un auditorio cada vez mayor, que busca o aporta soluciones, sobre todo orientadas al aspecto policial del fenómeno; sin embargo, los estudios elaborados con rigor científico son escasos y dispersos. Se pueden encontrar referencias en ramas del saber jurídico, como la Filosofía del Derecho, cuando explica los fines de esta ciencia; en Teoría General del Estado, al hablar precisamente de los fines de esta institución política; en Derecho Administrativo, al aludir al poder de policía del Estado y a la policía administrativa; incluso el Derecho del Trabajo hace vagas referencias al régimen de exclusión laboral de los cuerpos de seguridad pública; pero es en el Derecho Penal y sus ciencias afines como la criminología donde encontramos mayor esquematización en el estudio de la prevención y por ende de la seguridad pública.

En efecto, el Derecho Penal cuya justificación de existencia está en ser medio de control social extremo, última ratio de la respuesta legal de un gobierno, tiene objetivos de prevención concatenados con la propia pena, tanto generales como especiales. Sin duda el efecto disuasivo de la sanción penal es un elemento constitutivo del orden público.

Es reconocido el costo económico, político y social de la enmienda de conductas desviadas y la incapacidad de abatir el fenómeno delictivo y antisocial. Decisiones para fortalecer estrategias preventivas de menor costo y mayor efectividad a largo plazo, parecen diluirse y no concretarse. El conocimiento certero de un fenómeno tan cotidiano pareciera ser soslayado.

Bajo esta tónica y por intereses profesionales personales, solicité a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de nuestra máxima casa de estudios, la inscripción dentro del Doctorado por Investigación, del trabajo que ahora se presenta, en un afán de ampliar el contexto del conocimiento sistemático de la seguridad pública bajo una visión jurídica, a través de la interiorización en el contenido del marco jurídico, de tan novedoso cuño, inmerso en una reforma sustancial de la organización político-administrativa del Distrito Federal.

Ha sido mi intención desde el inicio, no limitar la fuente de información por su origen o clasificación; en momentos, con modestia y humildad intelectual me he atrevido a abordar aspectos sociológicos e incluso psicológicos, con mejores intenciones que conocimientos.

En el Capítulo Primero, se hace una distinción doctrinal de conceptos comunes a la seguridad y a veces intercambiables en el medio jurídico, como lo son la seguridad pública y la seguridad nacional previo estudio de su conexión con la seguridad jurídica.

La recopilación de información, sobre todo en el tema de la seguridad nacional, fue ardua y en ocasiones infructuosa; el autor a mi juicio con mayor información en el tema, Sergio Aguayo, fué consultado principalmente, tanto en su obra como en los conceptos vertidos en su cátedra sobre derechos humanos dentro del Diplomado en Derechos Humanos para Servidores Públicos, del tengo el honor de ser egresado.

El Capítulo Segundo, contiene algunas referencias sobre los Derechos Humanos y su observancia en el medio de los cuerpos de seguridad pública; se comenta la actuación de las Comisiones Nacional y local de Derechos Humanos acudiendo sin reservas a información

hemerográfica con objeto de aportar datos actuales además del marco teórico. Nuevamente el Diplomado mencionado fué de gran ayuda además del intercambio de ideas con grandes conocedores de la materia como el candidato a Doctor Francisco Santamaría, la Lic. Magdalena Aguilar y María del Carmen Rodríguez Moreleón, entre otros, a quienes manifiesto mi reconocimiento y afecto.

El fundamento constitucional de la seguridad pública es estudiado en el Capítulo Tercero; el texto de nuestra Carta Magna fué objeto de una reforma trascendente en nuestra materia, en diciembre de 1994, al inicio de la presente administración gubernamental. Para el análisis del nuevo artículo 21, recopilé toda la información a mi alcance sobre la actividad preventiva del delito por parte del Estado. Fueron en especial valiosos algunos documentos de la Organización de las Naciones Unidas y bibliografía nacional y extranjera.

El marco jurídico de la seguridad pública, contenido del Capítulo Cuarto, abarca el estudio de la nueva organización del gobierno del Distrito Federal que viene a sustituir al Departamento del Distrito Federal; la ley de Seguridad Pública que data de 1993; así como el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica que reemplaza a la antigua Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. En esta ocasión mi escasa experiencia como profesor en las materias de Derecho Municipal y Teoría General de la Administración, me permitió tener un marco de referencia.

Finalmente, el Capítulo Quinto abarca el polémico estudio de la seguridad pública como un servicio público y el tratamiento jurídico a los empleados responsables de prestarlo. La recopilación documental para este tema se divide en dos momentos:

-Lo relacionado con el servicio público, acudiendo a fuentes de derecho administrativo, sobre todo de la biblioteca del Prof. Manuel Lucero Espinoza catedrático de esta especialidad;

-En cuanto a los aspectos laborales, tope con referencias limitadas en los libros de texto correspondientes, siendo la de contenido mas rico, la obra del Dr. Mario de la Cueva.

El análisis de la información documental así como su conjunción en esta tesis no hubiera sido posible sin el asesoramiento constante y permanente de mi directora de tesis, la Lic. Emma Mendoza Bremauntz, ejemplo de profesionista y ser humano, con un interés poco común en el avance de sus alumnos por esta ruta de la investigación que sólo a mentes privilegiadas como la de ella le es tan accesible.

Reconozco limitaciones personales que pueden ser palpables a lo largo de este escrito; el tema elegido presenta obstáculos y retos de difícil solución. Enfrentamos un campo fértil que obliga a más investigación, partiendo del hecho innegable de que la seguridad pública no es un problema resuelto y lejos está el poder público de garantizar con plenitud la seguridad de cada uno de los habitantes de esta gigantesca concentración humana que vivimos y disfrutamos y que requiere urgentemente el interés conjunto de la sociedad.

CAPITULO I

DELIMITACION CONCEPTUAL

A) SEGURIDAD COMO JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL ESTADO

1. ANTECEDENTES

Es el Estado, que bajo diversos esquemas de operación, hace posible la perpetuidad de comunidades cuyos miembros guardan fuertes lazos de cohesión al compartir historia y costumbres; modelo que no queda invalidado en torno a las actuales tendencias de unificación interestatal, aún cuando sí exige de un replanteamiento y actualización del concepto.

Miguel Acosta Romero, define al Estado, como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas". ¹

Para Jellinek, "el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio". ²

De esta definición se desprende un elemento esencial para los estudiosos del fenómeno político de nuestros días: el poder de dominación.

Al respecto, Sergio Aguayo ha sostenido reiteradamente, la existencia de relaciones de dominación en toda actividad humana; desde el padre de familia que impone su voluntad en

¹ Acosta Romero Miguel, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, décima edición, México, 1991, pag. 64

² idem

el hogar, hasta el gobierno de un Estado que incluso, impone su voluntad a otros estados.

3

Las relaciones de dominación se concretizan por medio de dos herramientas: la hegemonía y la coerción; entendiendo como hegemonía la imposición de una ideología a través del convencimiento, logrando la introyección de ésta en el dominado hasta que él hace suyo el proyecto del dominador, empleándose para ello la publicidad, la propaganda y el sistema educativo a manera de catalizadores del proceso de asimilación; dentro de estos catalizadores se incluyen los Derechos Humanos como los grandes legitimadores de los sistemas jurídicos del siglo XX. En tanto, la coerción es el uso de la fuerza generalmente institucionalizada, por ejemplo, los cuerpos militares y policíacos.

Tanto hegemonía como coerción suponen la existencia de un poder, mismo que al decir de Hauriou, "es una libre energía, que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho".⁴

La coerción, supone algunos medios concretos de aplicación como la coacción, tanto en sus manifestaciones llamadas preventivas como represivas. Podemos mencionar dentro de las preventivas, que usualmente utiliza el gobierno de un Estado: el secuestro y la detención; en tanto las represivas son sanciones sobre el patrimonio o sobre la propia persona.

En la proyección social del hombre destaca la tendencia a aceptar el orden existente y el intento de configurar su persona de acuerdo al mismo en un proceso de asimilación que lo

³ En diversos foros Sergio Aguayo ha sido defensor de esta postura; por ejemplo en el Diplomado Universitario sobre Derechos Humanos para Servidores Públicos en la Universidad Iberoamericana (enero-julio de 1993)

⁴ citado por González Uribe Héctor en "Teoría Política", ed. Porrúa, 2ª edición, México 1977, pag.204

integra socialmente; se siente parte del grupo y al mismo tiempo que adquiere una personalidad social, fortalece la verdadera existencia de esos grupos que sólo son tales cuando viven y funcionan como unidad, es decir, les infunde sentimientos de permanencia, solidaridad y comunión de intereses.

John K. Galbraith, habla de 3 diferentes tipos de imposición coercitiva en un proceso que pudiéramos relacionar tanto con la hegemonía como con la coerción:

- a) el poder codigno, que gana la sumisión mediante la habilidad para imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo, haciendo dolorosas las preferencias originales.**
- b) el poder compensatorio, que logra la sumisión a través de la oferta de una recompensa alternativa.**
- c) el poder condicionado, que se ejerce cambiando creencias de quien se somete a él.⁵**

Weber habla de 3 tipos ideales de dominación legítima: a) dominación carismática; b) dominación tradicional; c) dominación racional.

La dominación carismática basa la obediencia en la confianza que se tiene en el líder: "Se basa en la creencia, en la revelación y en los héroes, en la convicción emotiva de la importancia y del valor poseído por una manifestación de tipo religioso, ético, artístico,

⁵ ver la obra de Jorge Sánchez Aseona, "Reflexiones sobre el poder", UNAM, 1979, pags. 118 y sig.

científico, político o de otra especie". Esta forma de dominación es pasajera dado su carácter extraordinario que al ser permanente se hace racional o tradicional.⁶

La dominación tradicional, se da como resultado de que las personas dirijan sus creencias y su actuar "por eterno ayer", por la costumbre profundamente arraigada.⁷

Finalmente la dominación racional se basa en la legalidad; "se obedecen órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas. La obediencia se basa en la ley y no en las personas. Es el sistema predominante".⁸

Existen autores, como Cassirer y Balandier, que relacionan el origen del poder, de la dominación con lo mágico. A partir del reconocimiento de lo sobrenatural se acepta la sumisión, surge el mito. "El mito es, ante todo, un hecho social y de reflexión humana, cuya práctica llevaría a la misma cohesión social, a la misma unidad política, gracias a las relaciones de poder y de autoridad que esta concepción, que estas prácticas implican, necesariamente".⁹

Para Freud y Jung, el origen del poder y de la autoridad se sitúa en las tendencias interiores del individuo: agresividad y temor.¹⁰

Lumia por su parte, nos explica que "la organización social y el poder, que es la fuerza conformadora de aquélla, se apoyan esencialmente en dos fundamentos: el consenso y la

⁶ idem

⁷ ibid

⁸ ibid

⁹ Vázquez Héctor, El nuevo Municipio Mexicano, SEP, México, 1986. pag. 108 y ss.

¹⁰ idem.

fuerza. Estos dos elementos pueden estar distribuidos de diferentes formas en los diversos regímenes políticos, pero ningún régimen puede despreciar ninguno de los dos; así como la dictadura no puede prescindir de un mínimo de consenso, al menos por parte de quienes detentan la fuerza de las armas, tampoco la democracia puede despreciar el uso de la fuerza para imponer la voluntad de la mayoría a minorías recalcitrantes. Fuerza y consenso se encuentran entre sí, en una relación inversamente proporcional, de forma que cuanto más extenso es el segundo, más se puede prescindir de la primera; la primacía de uno u otro elemento constituye uno de los parámetros más significativos para la calificación de un régimen político, ya que las democracias cuentan sobre todo con el consenso de los ciudadanos mientras que las dictaduras confían en mayor medida en la fuerza de los aparatos represivos".¹¹ En todo caso el uso de la fuerza se legitima cuando va orientada a preservar un orden a garantizar la seguridad de una comunidad.

Poder es la facultad que permite determinar la conducta de los demás; es el factor que permite explicar la conducta social; implica dominación, soberanía; supone una organización unitaria, compacta, que hace posible el orden, la disciplina y la justicia. El poder es una expresión comunitaria de la creación y defensa de un orden normativo que permite sobrevivir al propio grupo y tiene como objetivo prioritario la represión y el control de los instintos originales del ser humano.

"Una característica fundamental del ser humano, es el hecho de que su actuar se da permanentemente a través de la interrelación con sus semejantes, lo que configura los

¹¹ Lumia Giuseppe, "Principios de teoría e ideología del derecho", ed. Debate, Madrid, 1985, pag.14 y 15

comportamientos normativos y las instituciones que se desarrollan en cualquier comunidad".¹²

Este aspecto comunitario, característica esencial del ser humano, se rige por un fenómeno social básico: la convivencia, estatus que debe ser garantizado bajo el respeto de las libertades no absolutas de cada individuo.

"La libertad tiene necesidad del orden, no sólo porque todo desorden es un obstáculo al ejercicio de ella, sino porque en un principio la libertad no es mas que la facultad de conformarse espontáneamente al orden, y desde luego es necesario conformarse espontáneamente al orden en el Estado para que tenga lugar la libertad y no únicamente la licencia. El orden tiene necesidad de la libertad; por sí solo sería inútil, pero la ley de la vida es el movimiento y el cambio y la libertad se los proporciona. El orden y la libertad tienen necesidad del poder para protegerse contra los acontecimientos"¹³; por lo que, acontecimientos como los levantamientos anárquicos contra la autoridad establecida no pueden justificarse en aras de ningún fin por más noble que éste parezca. De ahí que recientemente se haya expresado: "No confundir las peticiones de democracia de la sociedad con la anarquía en que vivimos actualmente..."¹⁴

Podemos apreciar, que las relaciones de dominación y por lo tanto el poder son fundamentales para la actualización de los fines y funciones del Estado; en estas palabras se

¹² Sánchez Azcona Jorge, Presupuestos Antropológicos del Poder, Exposición ante la Fundación Morelos Cambio XXI, Jiutepec Mor., versión estenográfica, México, 1993, pag. 7.

¹³ Hauriou, op. cit.

¹⁴ Aguilar Franco Felipe (obispo de Chiapas), Summa, 3 de mayo de 1994, pag. 2-B.

vislumbra la necesaria creación de condiciones de orden que garanticen la libertad como el fin máximo del Estado.

Definitivamente la infraestructura para lograr este orden, la encontramos en el derecho.

Así, Burgoa ha señalado con precisión: "para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, para evitar el caos de la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encauce y dirija esa vida en común, que norme las relaciones humanas: el derecho, sin el cual es imposible cualquier convivencia". **15**

El fin del Estado debe ser entonces la organización y activación de la cooperación social-territorial, en que la población acepte sacrificios y limitaciones a su libertad con el propósito de conservar la paz y alcanzar su seguridad. **16**

Precisamente lograr este clima de bienestar, se encuadra en el llamado orden público que, para Miguel Sarre, implica "por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad". **17**

¹⁵ Burgoa Orihuela Ignacio, "Las garantías individuales", ed. Porrúa, 6ª edición, México, 1970, pag. 41

¹⁶ Cardiel Reyes Raúl, Curso de Ciencia Política, Porrúa, México, 1978, pag. 110.

¹⁷ Sarre Miguel, "Gufa del policía", Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2ª edición, México, 1992

Para García Trevijano, orden público, es el mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad públicas.¹⁸

González de la Vega, da contenido a este orden público, al sostener que “el concepto de seguridad pública está íntimamente ligado al de justicia, siendo ésta la idea maestra de la que se parte para la aplicación y operación de ambas. Debemos considerar a dichos conceptos como parte del orden público, el cual a su vez forma parte del orden jurídico general...”.¹⁹

Juán Bustos comparte este criterio, toda vez que la función del Estado “no puede ser otra que la de proteger los bienes jurídicos, en caso contrario el Estado carecería de sentido”.²⁰

Miguel Sarre agrega: “una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado debe garantizar”.²¹

El orden jurídico así, conlleva a un orden público, que finalmente sustenta un estado de bienestar en el ser humano al “mantener un grado de cohesión para el desarrollo armónico de la comunidad”²², que al decir de Burgoa “se revela como un reconocimiento o

¹⁸ citado por Albasanz Gallán Fernando, La policía de circulación sobre las vías públicas y los cuerpos de la policía municipal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, pag. 27.

¹⁹ González de la Vega René, "La justicia y la seguridad pública", PGR, México, 1988

²⁰ Bustos Ramírez Juan, "Manual de derecho penal español", ed. Ariel, 1ª edición, Barcelona 1984

²¹ op. cit. pag. 1

²² Juan Bustos, op. cit. pag. 494

permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como (sic) la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social...consiste entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano...”.²³ “El bien público tiene una exigencia formal de orden y paz”.²⁴

En congruencia, baste citar lo expresado por dos importantes estadistas de nuestra historia: Comonfort, que sostenía que “el camino de México sería el de la conciliación, la fraternidad, la concordia entre dos líneas que deben ser hermanas: la libertad y el orden”²⁵ ; así como Porfirio Díaz cuyo lema era “paz, orden y progreso” bajo el cual, se pretendía subsanar la falta de seguridad que “impedía el surgimiento de la clase media”.²⁶

En la actualidad, intelectuales como Héctor Aguilar Camín, opinan que lo básico del Estado es garantizar la paz, contener la violencia, aplicar la ley, “perseguir y castigar el delito”, en síntesis, preservar las libertades en un clima de orden.²⁷

Asimismo se piensa que el Estado tiene como objeto fundamental la consecución del orden, de la seguridad, de la paz social, de la satisfacción del interés general: persigue el bien común.²⁸

²³ Burgoa, op. cit.

²⁴ González Uribe Héctor, Teoría Política, Porrúa, 4ª edición, México, 1982, pag. 305

²⁵ Krauze Enrique, Siglo de Caudillos, Tusquets Editores, México, 1994, pag. 228.

²⁶ id., pag. 296.

²⁷ Aguilar Camín Héctor, Proceso, # 913, del 4 de mayo de 1994, pag. 51.

Para González Uribe, el fin del Estado es garantizar sólida y permanentemente el orden, la paz y la justicia. Para esto, el Estado cuenta con un elemento: la autoridad o poder que supone el monopolio de la coacción física²⁹, traducida en la existencia de cuerpos especializados que ejercen el poder coactivo del Estado bajo el discurso sustentable de garantizar la seguridad de la población, aplicando entre otros medios la fuerza.

2. USO LEGITIMO DE LA FUERZA

Fuerza ha sido entendida como “la coerción física o la amenaza de hacer uso de ella”³⁰. Se ha sostenido que la *últimá ratio* del Estado es el logro de condiciones de seguridad en todos los ámbitos partiendo de la concepción de un estado de derecho. Por otra parte, el papel protagónico del Estado ha sido calificado en razón a la delimitación de esta seguridad; verbigracia, en el seno de la fisiocracia se habla del estado policía como el vigilante mas no interviniente del sano desarrollo del proceso económico de una sociedad. Todo orden jurídico positivo considera el uso de la fuerza como el último recurso, existiendo en el derecho positivo: la facultad de usar la fuerza, llamada coacción y la necesidad de usar la fuerza, llamada coerción.³¹

Adam Smith publica en 1759 su teoría de los sentimientos morales, tomando de Juan Jacobo Rousseau el término *laissez faire*, en donde precisamente se excluye la vigencia de un estado interventor. Bajo este esquema, el Estado ejerce una potestad de imponer

²⁸ Díez Manuel María, Manual de derecho administrativo, tomo II, Plus ultra, 2º edición, Sao Paulo, 1985, pag. 185.

²⁹ op. cit. pags. 305 y 509.

³⁰ Phillips Bernard, Sociología del concepto a la práctica, Mc. Graw Hill, México, 1990, pag. 303.

³¹ Villoro Toranzo Miguel, Lecciones de Filosofía del Derecho, Porrúa, México, 1973, pag. 137.

unilateralmente limitaciones a la libertad jurídica individual de manera mínima; estamos frente a un "Estado gendarme", vigilante más no protagónico.

Así, desde el punto de vista macroeconómico, surge el estado liberal, concepción dentro de la cual, "el hombre tiene como ser económico, un innato afán de lucro, el cual debe ser canalizado a través de las relaciones sociales en un libre juego de competencia y de mercado, configurando así su teoría de liberalismo económico y el no intervencionismo del estado...".³²

Después de otras fórmulas que en su aplicación resultaron poco afortunadas, resurge este liberalismo, como un sistema que recupera la teoría tradicional bajo el nombre de neoliberalismo, fórmula en la que se reconoce la necesidad de cierta intervención por parte del estado toda vez que las relaciones de mercado autoequilibradas han demostrado ser sólo un modelo teórico.

Algunos autores hablan del Estado de bienestar, que consiste en la potestad de imponer unilateralmente restricciones a la libertad jurídica individual con prestaciones de dar o hacer, por razones de bienestar (prosperidad o fomento).³³

En México, el llamado liberalismo social, que pretende lograr el equilibrio entre libertad y justicia, resulta para algunos estudiosos un esquema neoliberalista, que "modifica nuestros objetivos históricos como Estado establecidos desde 1917: crear un Estado cuyo objetivo principal sea el bien común de los grupos mayoritarios de este país", y "el que el Estado

³² Sánchez Azcona Jorge, "Reflexiones sobre el poder", UNAM, 1990, pag. 17 y sig.

³³ ver Linares Juan Francisco, Derecho administrativo, Astrea, Buenos Aires, 1986, pags. 423 y ss.

Mexicano no pudiera cubrir las aspiraciones de la mayoría, no justifica abandonar su compromiso”.³⁴

Es evidente la relación entre el modelo económico y el tipo de estado policía presente en una nación. Mientras más constante sea el liberalismo en una economía, el intervencionismo gubernamental es menor en todos los órdenes; el estado policía se limitará a vigilar que la vida social y económica se desarrolle conforme a las propias leyes del mercado.

Ahora bien, desde el punto de vista político, el concepto de seguridad (y por ende del Estado como policía) está en razón directamente proporcional al régimen de gobierno de un Estado, sea autoritario, totalitario o democrático, este último, ideal de cualquier proceso político, llegando a conformar un Estado de consenso y la participación comprometida de la comunidad. La llamada democracia exige un nivel de evolución de difícil alcance, por lo que, de facto, existen numerosos grados o tipos de democracia, con más o menos cercanía a este modelo.

El autoritarismo en el que al decir de Peter H. Smith, sostiene que en el régimen autoritario, hay pluralismo limitado y sin ser un sistema totalitario, tampoco es democrático, es considerado el modelo de gobierno mexicano: “En su funcionamiento el régimen autoritario de México refleja de esta manera, constante interacción entre el interés del Estado relativamente coherente y un conjunto menos coherente de sistemas empresariales”.³⁵ Es

³⁴ idem

³⁵ ibidem

una posición ecléctica aún cuando no la deseable, actualmente en boga, como -esperemos- auténtico estado de transición hacia la democracia.

El sistema totalitario se caracteriza por la ausencia de voluntad popular en las decisiones del Estado; este régimen pareciera recrear un aparato policial corrompido y represor. A contrario sensu, el sistema democrático permite la participación activa de una población, en la definición de las políticas de gobierno.

Sea un régimen u otro, estamos frente a un estado policía, represor o facilitador de la democracia, dentro del cual, siguiendo a Rousseau, todos cedemos parte de nuestra libertad, en pro de una armónica convivencia.

Esta intervención del Estado, mantiene para el aparato gubernamental la posibilidad del uso de la fuerza dentro de la simbiosis hegemonía coerción, bastando en la mayoría de los casos su existencia sin necesidad de ejercerla.

Del tipo de gobierno de que trate, deriva, como ha quedado establecido, el grado de empleo de la fuerza; Serra Rojas establece la siguiente clasificación:

- a) Régimen tradicional.**
- b) Régimen supletorio, llamado también Estado gendarme.**
- c) Régimen radical, que hace de la policía el instrumento más poderoso de dominio.**
- d) Régimen moderado, dentro del denominado Estado democrático.³⁶**

³⁶ op. cit., 433 y ss.

En todos ellos, la facultad de emplear la fuerza es un medio de que dispone el órgano de autoridad para hacer cumplir "lo dispuesto en la sanción, sin que esto constituya la esencia del derecho, aún cuando todo derecho es coactivo". Incluso autores escolásticos como San Irineo han señalado justificadamente, el carácter coactivo de la actividad estatal.³⁷

Es claro que el derecho no es contrario a esta fuerza, "sino es más bien la fuerza social organizada mediante el Estado y sus agentes".³⁸

"Al monopolizar el uso de la fuerza, el derecho pacifica a la sociedad impidiendo que los hombres se priven por la fuerza de sus propiedades y bienes".³⁹

"La fuerza es empleada para prevenir el empleo de la fuerza en la vida social; únicamente el órgano de la comunidad está autorizado para emplear la fuerza. El derecho hace de la fuerza un monopolio".⁴⁰

Se observa congruencia del pensamiento de Weber con este contexto y así, las características del estado moderno, para él, son:

a) El monopolio de los medios de administración y dominación, por medio de:

- **la creación de un sistema impositivo fiscal.**
- **la formación de una fuerza militar central y estable.**

³⁷ Villoro, op. cit. pag. 428.

³⁸ PGR-INACIPE, "La protección de los derechos humanos", México, 1988, pag. 20

³⁹ idem

⁴⁰ Kelsen Hans, "Teoría general del derecho y del Estado", UNAM, 4ª reimpresión, México, 1988, pag. 24

b) El monopolio de la creación de las leyes y el uso legítimo de la fuerza.⁴¹

En este sentido, los elementos fundamentales para delimitar la existencia de esta fuerza coactiva son:

a) el monopolio de esta fuerza lo tiene el Estado a través de sus órganos de gobierno.

b) el empleo de esta fuerza debe ser legítimo, en el entendido de que la función típica del orden jurídico es tutelar de cierta manera determinados intereses de los individuos.⁴²

Así, el Estado “a través de instituciones de seguridad, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos”⁴³

En todo caso, la legitimidad es condición para considerar que se emplea la fuerza en un estado de derecho que define Kennet Waltz como un gobierno efectivo con el monopolio legítimo de la fuerza; “legítimo en este contexto significa que los agentes públicos están organizados para prevenir y contrarrestar su uso privado de la fuerza”. La legitimidad puede originarse también en la aceptación o sometimiento voluntario de los sujetos con un reconocimiento hacia la autoridad, cualidad que está en una crisis que se antoja insalvable.

⁴¹ Sánchez Azcona Jorge, Introducción a la sociología de Max Weber, Colofón, México, 1991, pag. 136.

⁴² idem

⁴³ Sarre op. cit. pag. 1 y sig.

Para Weber, la estructura burocrática dentro del sistema capitalista, cuenta con cuadros administrativos que tienden a “mantener con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física” y el “mantenimiento del orden vigente”⁴⁴

Esta afirmación coincide con lo sostenido por Javier Elguera, para el que no hay legitimidad que justifique el uso de la fuerza sistemáticamente, siendo así, que existe sólo una pretensión de legitimidad en el uso de la fuerza, al servicio la más de las veces, de intereses de estado y no precisamente nacionales:

“Se ha repetido hasta el cansancio que el Estado es, por definición, el monopolio de la fuerza. Tal vez es importante agregar a esto que en el mundo contemporáneo un gobierno legítimo es aquél que no necesita recurrir sistemáticamente al uso de la fuerza para mantenerse en el poder, ni necesita sacrificar la paz en aras de la estabilidad...”⁴⁵

Sin duda Weber y Elguera se refieren a la tergiversación en el uso de la fuerza, situación que per se, la deslegitima. El control social que mantiene vigente la posibilidad del disfrute de la libertad y la actualización de un régimen de derecho, se justifica, no por ser instrumento que mantenga un régimen antidemocrático, sino como mecanismo garante de la seguridad.

Derecho sin coacción es anarquía y por consecuencia deja de cumplir su función social. Deben existir personas encargadas del cumplimiento del orden jurídico, que podrán emplear medios físicos dentro de su función y sólo por medio de su existencia adquieren las normas

⁴⁴ Sánchez Azcona, op. cit. pag. 116

⁴⁵ Elguera Javier, del tomo "En busca de la seguridad perdida", editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1990, pag.89

su carácter coactivo y por ende obligatorio. Sin embargo debe tenerse presente que la coacción física, en todo caso, debe ser el último recurso, cuando otras fórmulas fracasan.

Alf Ross estima al uso de la fuerza como un acto de hecho atribuido al Estado por tratarse de la manifestación de un privilegio; en este orden de cosas, "existen ciertas personas que tienen una potestad o poder calificado con respecto a actos jurídicos; existen también algunas que poseen una libertad de acción calificada con respecto a actos de hecho -tiene un privilegio para realizar ciertos actos que están prohibidos a la gente en general-."

"Estos actos consisten en el ejercicio de la fuerza física contra seres humanos. Cuando la policía usa sus bastones para sofocar un tumulto o para llevar a cabo un arresto; cuando el oficial de justicia con ayuda de la policía desaloja a una persona, o embarga sus bienes en una ejecución de sentencia por una deuda..., en todo caso se llevan a cabo actos que, si es necesario, asumen el carácter de un ejercicio de la fuerza. Digo 'si es necesario' porque en la mayor parte de los casos el mero conocimiento de que la resistencia se encontrará con una fuerza irresistible será suficiente para que no haya tal resistencia."

"El poder de la fuerza física es efectivo en gran medida por el simple hecho de su existencia. Sólo rara vez es necesario enviar un número considerable de policías para realizar un desalojo."

"No es coincidencia que el privilegio de actuar se refiera al uso de la fuerza. Los sistemas jurídicos que llamamos 'nacionales', por ejemplo, el derecho dinamarqués (sic), noruego y sueco..., se caracterizan por fundarse en el monopolio de la fuerza, colocada en las manos de un grupo de personas calificadas, esto es, que llenan determinadas condiciones. En

primer lugar es colocada en manos de un cuerpo profesional especialmente adiestrado, la policía.”

“El recurso de la fuerza al cual tienen derecho estas personas, no es en sentido estricto una libertad de acción, esto es, un permiso que la persona en cuestión puede utilizar o abstenerse de hacerlo según le plazca. El ejercicio de la fuerza es también un deber, un cargo en el sentido mas amplio de la palabra.”

“El privilegio no se da al titular del cargo en beneficio propio sino con el propósito de mantener el derecho y el orden. Es verdad que la policía tiene una considerable discrecionalidad para decidir cuando deben (sic) intervenir, pero el ejercicio de esta discrecionalidad es siempre en función del cargo y es dictada por consideraciones de interés público. Cuando se usa la fuerza, debe servir al mantenimiento del derecho y del orden, ya se trate del ejercicio de un poder ejecutivo, para el cumplimiento de los actos judiciales y administrativos, o de un poder preventivo, para el mantenimiento de la paz y del orden”.⁴⁶

Se hace presente, nuevamente, la íntima relación existente entre derecho y monopolio legítimo de la fuerza como medios de control social. Walter Benjamin insiste que en el derecho es evidente la relación fundamental entre el fin y el medio, “la violencia es un medio”; y agrega que, para los jusnaturalistas la violencia es un producto natural con tal de que no se abuse con fines injustos, juzgando al derecho a partir de sus fines; en tanto el derecho positivo, juzga a partir de los medios, apreciando al poder en su transformación

⁴⁶ Ross Alf, "El concepto de validez y otros ensayos", ed. Fontamara, 1ª edición, México, 1991, pags. 93 y sig.

histórica. Así, derecho exige que todo poder tenga un testimonio histórico, que implica ciertas condiciones sobre su sanción y legitimidad. Al respecto concluye Benjamin diciendo que “si la justicia es el criterio de los fines, la legalidad es el criterio de los medios”, siendo interés del derecho al monopolizar la violencia, salvaguardar el derecho mismo.

Por otra parte la sumisión del ciudadano a las leyes es un fin jurídico (en un estado de derecho), siendo así que la violencia (monopolio de la fuerza) tiene dos funciones: a) de crear derecho y b) de conservar el derecho.

Para este autor, en el ciclo de una sociedad la violencia conservadora debilita a la carga creadora, hasta que nuevas fuerzas dominan sobre la violencia que hasta entonces había fundado al derecho y fundan de este modo uno nuevo destinado a la decadencia.⁴⁷

A manera de conclusión y parafraseando al propio Benjamin, diremos que: si decae la conciencia de la presencia latente del monopolio de la fuerza en un Estado jurídicamente constituido, éste se debilita.

3. PODER DE POLICÍA Y POLICÍA.

La expresión policía comúnmente es usada sin precisión técnica ni jurídica.

Garrido Falla sostiene que, la policía es el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.⁴⁸ Otros

⁴⁷ Benjamin, op. cit.

⁴⁸ Serra, op. cit., pag. 459.

autores aluden al derecho de policía, como “la ciencia normativa que estudia la actividad de policía”, rama que incluye a la función preventiva.⁴⁹

El concepto policía, para Serra Rojas, se relaciona con el orden, la paz social y la seguridad, indispensables para la vida social. Esta palabra tiene así, dos acepciones: a) en sentido general designa toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público; b) en sentido estricto, la policía es el órgano que mantiene el orden material.⁵⁰ Siguiendo este criterio, analizaremos en primer término la expresión poder de policía que involucra la interpretación señalada con el inciso a).

Para Manuel María Díez, poder de policía “consiste simplemente en una potestad legislativa reguladora de los derechos reconocidos por la ley fundamental”⁵¹; y agrega que la “orden de policía es una declaración de voluntad de un órgano administrativo dirigida a constituir una relación jurídica entre la administración y el particular a quien va destinada. La orden implica una restricción a la libertad individual...”.⁵²

Para algunos analistas, “Poder de Policía” se origina como expresión jurídica con su empleo por el juez Marshall, Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en el caso *Brown vs Maryland*; de ahí su difusión al ámbito del Derecho Administrativo, Constitucional y Penal. Se define como un valor para la designación de una de las

⁴⁹ Rodríguez Manzanera Luis, *Criminología*, Porrúa, 3ª edición, México, 1982, pag. 100.

⁵⁰ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo II, Porrúa, 12ª edición, México, 1983, pag. 433.

⁵¹ Díez Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, tomo II, Plus ultra, 2ª edición, Sao Paulo, 1985, pag. 184.

⁵² *op. cit.*, pag. 210.

atribuciones mas importantes del legislador: la limitación de los derechos reconocidos por la ley fundamental.⁵³

Con Willoughby, el poder de policía implica "todo control legítimamente ejercido sobre las personas y la propiedad, cualquiera que sea la forma que adopte"⁵⁴. Este control social, se vale de medios mas o menos difusos hasta específicos como el sistema penal dentro del cual se encuadra la policía, siendo así, que "el discurso policial es predominantemente moralizante".⁵⁵

Refiriéndose al poder de policía, otro funcionario norteamericano, el juez Shaw, dice: "consideramos como principio establecido, que surge de la propia naturaleza de la sociedad organizada y civilizada, el que todo dueño de propiedad, no obstante lo absoluto e incoercible que pueda ser su título, lo tiene bajo la responsabilidad que implica un uso que no sea perjudicial para el esparcimiento de otros que tuvieren derecho a disfrutar su propiedad, ni tampoco perjudicial para los derechos de la comunidad".⁵⁶

Podemos apreciar en la anterior delimitación del poder de policía su cercanía en el derecho anglosajón, a las restricciones del derecho de propiedad, tema propio del ámbito civil con repercusiones sociales y económicas importantes, aún cuando con efectos colaterales al tema que nos ocupa.

⁵³ Casas Alemán Jaime, "La seguridad pública en el Distrito Federal", tesis para obtener el título de licenciado en derecho por la Universidad Panamericana, México, 1992, pag. 1

⁵⁴ idem

⁵⁵ Zaffaroni Raúl, "Manual de derecho penal", Cárdenas editores, 2ª ed., México, 1988, pag. 23 y 33

⁵⁶ Casas Alemán, op. cit. pag. 1 y 2.

Juán Francisco Linares afirma que la expresión "poder de policía", tiene distintas connotaciones:

- a) Amplísima, como parte del poder del Estado que se ejercita a través de normas de derecho público para reglar la libertad jurídica individual.**
- b) Amplia, que se refiere a la parte del poder en materias de orden, seguridad, moralidad, salubridad, estética y bienestar público, ejercida por los tres órganos del Estado sobre la libertad jurídica individual.**
- c) Estricta, que alude a la policía ejercida sobre la libertad jurídica individual, sólo como "función administrativa", con la aplicación de leyes de policía en sentido amplio, en lo concerniente a la seguridad, salubridad, moralidad, estética y bienestar general.**

En todo caso el poder de policía se perfila como la facultad restrictiva de la libertad individual en pos de una convivencia armónica. "Es una atribución de derecho público que, por definición, es de imposición unilateral".⁵⁷

En concordancia, Carlos María Romeo Casabona, sostiene que las medidas de policía no suponen una declaración formal de suspensión, restricción o privación de derechos, aunque sí una actividad de conservación y tutela que "prácticamente puede determinar una lesión en los derechos individuales".⁵⁸

⁵⁷ ver a Linares Juan Francisco, Derecho administrativo, Astrea, Buenos Aires, 1986, pags. 421 y ss.

⁵⁸ ver Romeo Casabona Carlos María, Peligrosidad y derecho penal preventivo, Bosch, Barcelona, 1986.

Rafael Bielsa resume las características del poder de policía en tres puntos:

- 1.-no hay poder cuyo contenido sea más indefinido que el poder de policía.
- 2.-no hay poder que sea más propenso a lesionar derechos o garantías constitucionales (derechos humanos)
- 3.-como los derechos públicos son indispensables para la defensa de los derechos privados y esos son los más cercenados por la arbitrariedad de los gobernantes no capacitados para la función pública, "invocando razones de orden público", esto provoca más decisiones jurisprudenciales que otro poder cualquiera.⁵⁹

Es importante expresar la opinión de Walter Benjamin, en relación a la naturaleza corrupta de este poder, cuando afirma que "la policía es un poder con fines jurídicos (con poder para disponer); pero también con la posibilidad de establecer para sí misma, dentro de vastos límites, tales fines (poder para ordenar); el aspecto ignominioso de esta autoridad -que es advertido por pocos sólo porque sus atribuciones en raros casos justifican las intervenciones más brutales, pero pueden operar con tanta mayor ceguera en los sectores más indefensos y contra las personas más sagaces a las que no protegen las leyes del Estado- consiste en que en ella se ha suprimido la división entre violencia que funda y violencia que conserva la ley. Si se exige a la primera que muestre sus títulos de victoria, la segunda está sometida a la limitación de no deber proponerse nuevos fines. La policía se halla emancipada de ambas condiciones. La policía es un poder que funda -pues la función específica de este último no

⁵⁹ ibidem

es la de promulgar leyes sino decretos emitidos con fuerza de ley- y es un poder que conserva el derecho, dado que se pone a disposición de aquellos fines.”

“Los fines del poder de policía no son iguales en todo lugar y momento; es más, el derecho de la policía marca el punto en que el Estado es componente para garantizar sus fines a partir del ordenamiento jurídico. Así la policía interviene por razones de seguridad en casos en que no subsiste una clara situación jurídica”.

“El poder de policía es informe así como su presencia es espectral, inaferrable y difusa por doquier, en la vida de los estados civilizados”. ...“En las democracias su presencia testimonia la máxima degeneración posible de la violencia”.⁶⁰

Puede apreciarse un esquema de absoluto repudio al régimen de policía por parte de este autor, que sin embargo no puede evitar reconocer su cualidad fundante y conservadora que hace posible la subsistencia social a través de un marco de derecho, que adopta cualquiera de los proyectos de Estado contemporáneo.

El propio juez Shaw al que ya se hacía referencia, plantea una diferencia sustantiva entre poder de policía y policía, aún cuando ambos conceptos aluden al control social; así, “la diferencia substancial entre poder de policía y policía radica en que mientras el primero es un poder de legislación o sea, una función propia e inherente al poder legislativo que se manifiesta concretamente por medio de la ley, y que tiene por fin limitar el ejercicio de determinados poderes (sic. derechos) a fin de asegurar la tranquilidad, la moralidad, la salubridad y la economía en miras al bienestar general -bien común- en cambio, la policía

⁶⁰ Benjamin Walter , "Para una crítica de la violencia", Premio editora, 3ª edición, México, 1982

constituye una función administrativa por excelencia, que tiene por objeto la protección de la seguridad (sic), la moralidad y la salubridad públicas, y aún de la economía en cuanto afecte directamente a la primera...”.⁶¹

Para Juan Carlos Lassagne, mientras la llamada policía administrativa se traduce, fundamentalmente, en el dictado de actos concretos, el poder normativo de la administración requiere siempre de una ley, manifestándose así el poder de policía como el poder de legislación mediante leyes y reglamentos que limitan las libertades del gobernado. En ambos casos, “la coacción no integra necesariamente la sustancia del concepto siendo tan sólo un accidente que se pone en ejercicio cuando fracasan las medidas preventivas o intimaciones que formule la Administración en orden al cumplimiento de las obligaciones, deberes y cargas que las normas imponen a los particulares”.⁶²

Así, ingresamos al estudio de la conceptualización del término policía, llamándosele así a los funcionarios que ejecutan “el poder reglamentario que organiza, sobre el plano jurídico, la vida de la ciudad”.⁶³ Esto es, la organización nacional especializada en ejecutar ciertos reglamentos, haciéndolos cumplir. Así en el medio francés, abarca la seguridad pública, mantenimiento del orden, contraespionaje, antiterrorismo, lucha contra la gran criminalidad, control de inmigración, protección a personalidades, participación en los programas de prevención y cooperación internacional, etc.⁶⁴

⁶¹ idem

⁶² Lassagne Juan Carlos, La intervención administrativa, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pag. 77 y 78.

⁶³ Glorieux Patrick y Dufour Maurice, Concepto y Política de Seguridad Pública, módulo 1 del curso para la formación de Expertos en Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación y Policía Nacional Francesa, México, 1993, pag. 2.

⁶⁴ Glorieux, op. cit., pag. 3.

En Inglaterra el empleo del vocablo police es muy limitado y se refiere a algunos cuerpos de seguridad, pudiendo ser definido como la puesta en operación de los medios disuasivos o represivos para luchar contra violencias urbanas. El comisionado de la policía metropolitana de Londres, Sir Robert Mark, estima que la policía se ha convertido en el más esencial servicio social de nuestro tiempo, siendo su propósito guardar la ley firmemente, prevenir el delito, enviar a la justicia a aquellos que rompen la ley, guardar la paz de la reina, proteger y auxiliar a las personas, etc.⁶⁵

Villegas Basavilbaso afirma que la policía tiene un contenido específico, por cuanto su misión es la protección de la incolumidad de las personas y las cosas y de la moral pública.

Las fuerzas policiacas tienen a su cargo tres tipos de misiones:

- **La que se puede calificar de policía de orden. Consiste en la ejecución de todas las misiones organizadas alrededor de los intereses del Estado como es el antiterrorismo, el mantenimiento del orden, etc.**
- **La policía judicial que lucha contra los delincuentes profesionales.**
- **La policía de seguridad que está encargada de la seguridad pública de las ciudades.⁶⁶**

Precisamente, con referencia a esta última clasificación, se circunscribe el tema central que nos ocupa, bajo la denominación de policía preventiva, definida a lege lata como cuerpo de seguridad pública.

⁶⁵ Metropolitan Police, Fact File, serie de artículos sobre la policía metropolitana de Londres.

⁶⁶ Glorieux, op. cit., pag. 4.

Por otra parte, se sostiene, que si bien, la policía en sí misma y el derecho que la regula no resultan negativos para la sociedad en que se originan, sí lo son en su concepción práctica: “difícilmente puede haber derecho de policía en un país en el que no hay policía, como es el nuestro. Hablo desde luego de ‘policía’ en el sentido moderno de la palabra, es decir, un cuerpo de vigilancia y seguridad público, unificado, técnico, honorable, consciente. Lo que hay en nuestro país es una multiplicidad absurda de cuerpos represivos, muchos de ellos altamente corrompidos.”⁶⁷

Como todo sistema de control, es visto con poca simpatía en cualquier comunidad que, sin embargo, no podría haber subsistido sin su presencia. Desde el nacimiento de las ciudades griegas el concepto polis resulta que constriñe a la sociedad sobre el individuo; significa civilizar o suavizar las costumbres. La policía es un elemento del Estado sine qua non, “que sustituye a la organización espontánea del pueblo armado”.⁶⁸

En todo caso recordando la frase de Balzac, “Les gouvernements passent, les sociétés périssent, la police est éternelle”.⁶⁹

⁶⁷ Rodríguez M., op. cit. pag. 102

⁶⁸ De la Lama Alfredo, Surge la sociedad de las masas, parte 1 y 2, ANIUES, México, 1977, pag. 60, parte 1.

⁶⁹ Rodríguez M., op. cit. pag. 103.

B) LA SEGURIDAD Y SUS DIFERENTES ACEPCIONES

1) *SEGURIDAD JURÍDICA Y ESTADO DE DERECHO*

La figura del Estado, forma de organización social prevaleciente en la actualidad, tiene como función sustantiva el proporcionar seguridad a su población con el ejercicio legítimo de la fuerza que obliga a su regulación en un marco de observancia al régimen jurídico vigente, lo que adquiere distintas fisonomías como es el caso de la seguridad nacional, de la seguridad pública, etc. Así, el elemento de legitimidad se subsume necesariamente en un Estado de derecho, mismo que ofrece preponderantemente la seguridad jurídica de la que derivan otro tipo de seguridades.

El Estado moderno, tras largos siglos de evolución y de luchas se nos presenta en íntima relación con el derecho: es en sí mismo, un Estado de derecho. "Por otra parte el Estado es una fuente constante e importantísima de normas jurídicas; y por medio de sus tribunales judiciales y administrativos, hace labor continua de interpretación, aplicación y sanción de las leyes."

"No es posible tener un conocimiento cabal del Estado si no se atiende al aspecto de sus relaciones con el derecho."

"El derecho es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad; supone la cooperación social y la promueve. Dada la naturaleza inclinada al mal del ser humano, el orden jurídico tiene también como característica la coercitividad."

“Así el derecho es aquel conjunto de normas que rige la convivencia humana, con poder coactivo, para la realización de los fines existenciales de los hombres; entre estos encontramos el bien común que consiste en aquella serie de condiciones materiales y espirituales que permiten a la persona humana alcanzar la perfección plena de su naturaleza racional. Asimismo el derecho positivo debe cumplir con la fundamental misión de establecer la seguridad en la vida social.”

“La seguridad supone, entre otras cosas, que hay una serie de normas positivas, perfectamente cognoscibles, que señalan con exactitud las consecuencias de un acto jurídico y le aplican una sanción en caso de incumplimiento; que delimitan con claridad la situación jurídica de los diversos miembros de la comunidad, tanto gobernantes como gobernados y reducen el margen de la arbitrariedad administrativa y judicial; y que dan cauce sereno y estable al desenvolvimiento a veces demasiado espontáneo e impetuoso de la vida social y política. El Estado mismo, en cuanto autoridad y poder coactivo, está sometido a las normas jurídicas”.⁷⁰

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 3, consagra el derecho de todo individuo a la seguridad, precepto refrendado por el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, Burgoa Orihuela, sostiene que las garantías de seguridad jurídica son “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe

⁷⁰ González Uribe Héctor, "Teoría política", editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1977, pags. 201 a 204

sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado”.⁷¹

Se afirma también, que seguridad jurídica se refiere, a la “seguridad para no ser interferido en el goce de los demás derechos, sino mediante procedimientos fijados en la ley y ante tribunales legalmente constituidos en los que se respeten los derechos a ser oído en defensa, a ser juzgado mediante leyes generales, a no ser enjuiciado con arreglo a leyes retroactivas..., a no ser sancionado con penas desproporcionadas, a no ser torturado, a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes”.⁷²

Respecto al tema, Raúl Zaffaroni, sostiene, que el derecho penal “no puede tener otra meta que la de proveer seguridad jurídica puesto que debe ser el objetivo de todo derecho. Esta función se entiende como la protección de bienes jurídicos como una forma de asegurar la coexistencia. La función de seguridad de la coexistencia se cumplirá en la medida en que se garantice a cada quien la posibilidad de disponer lo que considere necesario para su autorealización, existiendo la certeza de esa posibilidad de disposición (aspecto subjetivo).”

“Así la política criminal es la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse y los senderos para efectivizar esta tutela”.⁷³

Toda vez que los bienes jurídicos tutelados se constituyen como delimitaciones conceptuales del alcance de la seguridad jurídica, es oportuno profundizar en su significado.

⁷¹ Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit. pag.494

⁷² PGR-INACIPE, "La protección a los derechos humanos", pag. 11

⁷³ Zaffaroni Raúl Eugenio, op. cit. pag. 49 y 88

Juán Bustos habla del ius punendi y su vinculación con el bien jurídico: “como límites materiales al jus punendi, tenemos el principio de la intervención como última ratio y carácter fragmentario, es decir, sólo debe recurrirse a él, cuando han fallado los demás controles, porque, dada la gravedad del control penal no es posible utilizarlo frente a toda situación, sino sólo respecto de hechos muy determinados y específicos; de otro modo el Estado podría convertirse en Estado policial”. Los ciudadanos de un Estado de derecho no pueden vivir bajo la amenaza penal constante en todas sus actividades sociales, eso sería la negación del Estado de derecho, pues provocaría la inseguridad de sus ciudadanos.

La intervención del Estado sólo es posible y necesaria cuando se trata de la protección de bienes jurídicos. El planteamiento del bien jurídico nace en la primera mitad del siglo XIX donde el delito es la lesión de un derecho, partiendo del contrato social, del cual surgía un derecho a ser respetado y un deber de respetar; posteriormente Birnbaum sostiene que la lesión es sobre el objeto del derecho por lo que el derecho y el Estado sólo reconocen los bienes jurídicos”.⁷⁴

Con este contexto Bustos define al bien jurídico como un fórmula normativa sintética concreta de una relación social determinada y dialéctica, “constituye un límite al poder punitivo del Estado, a su intervención sobre los ciudadanos, sobre su actividad social, (y) sólo así, puede dar una base material al concepto político general de necesidad de la pena”.⁷⁵

⁷⁴ op. cit. pags. 42 y sig.

⁷⁵ idem

Para Franz Litz, todos los bienes jurídicos son intereses vitales, intereses del individuo o de la comunidad. Es el concepto "límite de la lógica abstracta". "Los bienes jurídicos no están en la norma, sino que la norma ha de protegerlos; siendo el ser humano el bien jurídico último, su protección es el mas elevado objetivo del ordenamiento jurídico"⁷⁶

Binding afirma que el bien jurídico queda establecido, no reconocido, dentro del contenido de la norma jurídica, "es inmanente a la norma".⁷⁷

Welsel piensa que el bien jurídico es todo Estado social deseable que el derecho quiere resguardar de lesiones; mientras, Roxin sostiene que el Estado tiene una finalidad protectora y por tanto la obligatoriedad de proteger bienes valiosos para la vida en común.⁷⁸

Agrega Olga Islas, que las normas penales son eficaces cuando tienen vigencia dentro de un sistema de justicia punitiva. Su núcleo es el derecho penal, el "derecho regulador de las conductas antisociales y del derecho de policía".⁷⁹

Nuevamente se hace patente como se estrecha el círculo en torno a la actividad del Estado como policía en su más amplia expresión y su protección a bienes jurídicos tutelados como pautas de la seguridad jurídica, a través de medios de control social.

⁷⁶ ibidem

⁷⁷ ibid.

⁷⁸ ibid.

⁷⁹ Islas Olga y Ramírez Elpidio, "La tentativa en el Derecho Penal",

Zaffaroni agrega: "el sistema penal es el control social punitivo institucionalizado, que procura tutelar bienes jurídicos contra ataques que los afectan y lesionan; con ello la seguridad jurídica.

El bien jurídico penalmente tutelado es la relación de disponibilidad de un individuo con un objeto, protegida por el Estado, que revela su interés mediante la tipificación penal de conductas que le afectan".⁸⁰

Hemos podido observar la innegable vinculación entre fuerza legítima y derecho dentro del marco del Estado, como ente policiaco, entendido en su más amplio sentido, subsumido en la concepción de un Estado de Derecho dinámico y efectivamente garante.

Respecto al Estado de derecho, se afirma que es aquella organización cuyo poder y actividad están controlados por la ley. "Consiste fundamentalmente en la suprema organización social controlada por la ley, que se admite que es la expresión de la voluntad general, mayoritaria, del pueblo".⁸¹ Por tanto, la "idea de control jurídico, de regulación de la actividad estatal es uno de los elementos del Estado de derecho".⁸²

Ernesto Zedillo, durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República sostuvo que el Estado de derecho, "tiene como principio fundamental la idea de que el ejercicio de los derechos exige el respeto a los derechos de los demás; que las obligaciones implican derechos; que el horizonte social define claramente qué podemos esperar de los demás y qué pueden esperar los demás de nosotros. La ley obliga a todos por igual. Nadie

⁸⁰ op. cit., pag. 30

⁸¹ PGR-INACIPE, "La protección de los derechos humanos", op. cit., pag. 8

⁸² idem

puede estar por encima de ella. El Estado de derecho sujeta por igual a gobernantes y a gobernados". "Sin derecho no hay autoridad. Sin autoridad no es posible aplicar el derecho".⁸³

"...la regulación jurídica... aparece siempre unida al Estado, incluyendo al absolutista y totalitario. Lo que diferencia al Estado de derecho es que en dicha regulación jurídica se establezcan límites precisos a la actividad del gobierno y sus agentes, límites que quedan fijados para proteger al ciudadano, a la población, de las arbitrariedades del poder público".⁸⁴

Aún el proceso democrático debe entenderse como una manera de vivir en sociedad manteniendo el orden y la legalidad en todo el territorio del Estado. Esto no implica ingresar a un Estado de los llamados policíacos y caer en actitudes drásticas e intolerantes que a la larga pueden deteriorar el ambiente de armonía y respeto entre las autoridades y representados.⁸⁵ "El derecho es la razón y únicamente puede unir voluntariamente a los hombres y organizarlos entre sí".⁸⁶

"En consecuencia, hay ciertos elementos sin los cuales no puede calificarse a un Estado como Estado de derecho:

**a) la existencia de leyes... que sean producto de la voluntad
mayoritaria...**

⁸³ Zedillo Ponce de León Ernesto, Discurso pronunciado en Guadalajara Jal. el 14 de julio de 1994, versión estenográfica.

⁸⁴ PGR-INACIPE, idem.

⁸⁵ Para un mayor desarrollo de esta idea, ver a Paredes Juan Antonio, La Prensa, 21 de julio de 1994, pag. 6.

⁸⁶ Villoro Toranzo Miguel, Lecciones de Filosofía del Derecho, Porrúa, México, 1973, pag. 137.

- b) que el poder esté sujeto a límites, el primero de los cuales consiste en dividirlo o separarlo para su ejercicio... en ejecutivo, legislativo y judicial.**
- c) que la administración ejecutiva actúe según reglas precisas y que pueda ser controlada.**
- d) que estén garantizadas constitucionalmente las libertades públicas y los derechos del hombre”.⁸⁷**

Hay autores que se inclinan a pensar en un antagonismo e incompatibilidad entre los conceptos Estado policía y Estado de derecho, viendo al primero como antecedente necesario del segundo y sólo en este último, al sustento y límite de la acción del poder público que constituye el respeto a la legalidad que se enfrenta a una necesidad política, en donde la acción pública se debe enmarcar dentro del orden normativo.

En efecto, Rafael Bielsa afirma que “si en el Estado policía anterior al actual ‘Estado de derecho’, la policía era un órgano a disposición del jefe de gobierno, y el fin de ella era principalmente político (y a veces personal, de custodia o protección de la persona que ejercía la autoridad), en el actual Estado de derecho es un organismo administrativo que realiza un servicio público, objetivo e impersonal. Su acción consiste esencialmente en proteger la libertad, evitar ataques a los derechos de las personas en lugares públicos y restablecer el orden cuando él ha sido alterado; por eso, cuando ella (sic) persigue y aprehende delincuentes coopera con la seguridad pública, (siendo así que) en el Estado de

⁸⁷ PGR-INACIPE, idem

derecho la policía es una organización civil y no militar... y actúa en sociedades civilizadas".⁸⁸

Esta orientación doctrinal, sólo concibe el Estado de derecho en supraordenación al Estado policía sin reconocer que precisamente la labor de garante y vigilante de la seguridad del Estado policía se legitima en la observación del marco jurídico respetuoso de los derechos fundamentales de la población.

Sin duda, el derecho tiene que cumplir la "misión de establecer la seguridad en la vida social"⁸⁹. En el Estado concebido como una institución social se da el juego constante de tres elementos que aseguran la estabilidad y permanencia de cualquier grupo social: el poder, el orden y la libertad; en la medida que se logra el equilibrio entre estos factores, el Estado cumple su función por definición. "La justicia es la comunidad de hombres de voluntad libre y autónoma".⁹⁰

Durante su administración, Miguel de la Madrid, expreso: "tenemos la obligación de asegurar que la policía ajuste sus actuaciones a la ley y que sea instrumento y un ejemplo del Estado de derecho."

"No es posible hablar de la vigencia real del Estado de derecho cuando hay desbordamiento de funciones en agravio de los particulares. Cualquier exceso de este tipo aumenta la desconfianza y resta prestigio al Gobierno de la República".⁹¹

⁸⁸ citado por Casas Alemán, op. cit., pag. 37

⁸⁹ González Uribe, op. cit., pag. 305.

⁹⁰ Terán Juan Manuel, Filosofía del derecho, Porrúa, 9º edición, México, 1983, pag. 331.

⁹¹ Secretaría de Gobernación, "Guía descriptiva del Programa Nacional de Seguridad Pública", SG, México, s/f

En sentido similar se ha manifestado J. T. Delos, al decir que "en el Estado, que es un 'Estado de derecho', cada regla positiva es la actualización o formalización de un pensamiento y de una voluntad del cuerpo social respondiendo a una de sus necesidades. Expresa la manera por la cual, sobre un punto particular, la sociedad se concibe a sí misma".⁹²

En todo caso, la labor de policía estadual, se origina y se sujeta al orden jurídico y fuera de él; no necesariamente es el sostenimiento de un gobierno ajeno a la democracia, ajeno a los intereses de la colectividad. En este orden de ideas, Olivecrona, con acierto, aclara, "es el derecho el que crea al Estado y no al contrario...; al ser una organización, el Estado, como cualquier otra organización se funda en un conjunto de normas que son aplicadas, de hecho, en el interior de un grupo social. Sin normas no existiría el grupo organizado sino la anarquía. No tiene sentido, por tanto, sostener que el derecho es una creación del Estado, sino que es el Estado el que, correctamente entendido, presupone al derecho, no pudiendo existir sin el mismo".⁹³

Recapitulando, el Estado de derecho es aquél que presupone a la norma jurídica y se alimenta en ella; por tanto, en todas sus manifestaciones y aún en el ejercicio del monopolio de la fuerza para garantizar la seguridad de una sociedad, guarda presencia el derecho al ser la única fórmula de coexistencia social, incluso, González Uribe sostiene que "el valor formal de la seguridad adquiere una decisiva importancia cuando se trata de la conservación de un orden social, firme y pacífico. Muchas veces entra en conflicto con al justicia, pero

⁹² J. T. Delos, "Los fines del derecho", UNAM, México, 1981, pag. 41

⁹³ citado por Enrico Pátaro, en "Elementos para una teoría del derecho". ed. Debate, 1ª edición, Madrid, 1986

debe prevalecer temporalmente (aquella) para evitar males mayores que provendrían de la anarquía y el desorden”.⁹⁴

En este sentido, el Estado cuenta con un catálogo gradual de reacciones que le permiten mantener vigente el Estado de derecho. La violencia física aún cuando sea empleada legítimamente exige haber agotado otras instancias previas. La reacción penal como respuesta extrema se traduce en la privación de bienes fundamentales para el individuo y a la fecha es cuestionable su efectividad en el mundo del control social.

Teorías de un cuño no tan reciente abogan por una restricción de la respuesta penal del Estado, como son las corrientes abolicionistas y de derecho penal mínimo.

Michael y Alder, afirman que “el derecho penal es la causa formal de la criminalidad...Al establecer nuestro derecho penal, estamos al mismo tiempo decidiendo qué clases de crímenes deseamos causar, por paradójico que esto parezca”.⁹⁵

Juán Bustos ha comentado que la gravedad del control penal hace que no sea posible utilizarlo frente a toda situación, sino sólo respecto de determinados hechos muy determinados y específicos, de otro modo el Estado podría convertirse en un Estado policial. “Los ciudadanos no pueden vivir bajo la amenaza penal constante en todas sus actividades sociales; esto sería la negación del Estado de derecho, pues provocaría la inseguridad de sus ciudadanos”.

⁹⁴ op. cit. pag. 305.

⁹⁵ citados por Klineber Otto, Psicología social, Fondo de cultura económica, 7ª reimpresión, México, 1983, pag.391.

“Sólo debe recurrirse al control penal cuando todos los demás controles han fallado, sean formales o informales”.⁹⁶

“Prohibir no es la solución y sí en cambio crea nuevos delitos. Ampliar la esfera de los delitos equivale a aumentar la probabilidad de que se cometan”.⁹⁷

Dunlap llega al extremo de decir que la criminalidad es una característica necesaria de una civilización progresiva:

“El progreso social parece posible a través de dos procedimientos. 1. La violación de los convencionalismos, que conducen a la formación de nuevos convencionalismos. 2. Donde los convencionalismos revisten la forma de ley, la criminalidad (la violación de la ley) es el método indispensable de progreso. Todos los grandes reformadores han sido violadores de la ley y, siempre que las leyes limitan el progreso, la infracción sistemática y deliberada de la ley es el único método posible de progreso. Hacer escarnio de los convencionalismos e infringir las leyes parece constituir el espíritu esencial de la civilización. Donde la población acate la ley sin ninguna excepción, la civilización habrá muerto”.⁹⁸

Los abolicionistas, por su parte, sin sostenerse en el planteamiento anterior, llevan a sus últimas consecuencias el modelo del etiquetamiento y ven los mecanismos penales como formas de colonización del sistema sobre la sociedad civil que expropia a los particulares la potestad de solución de sus problemas, sin cumplir realmente sus funciones, al menos

⁹⁶ op. cit. pag. 49.

⁹⁷ Beccaria Cesare, De los delitos y las penas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, pag. 106.

⁹⁸ citado por Klineber, op. cit. pags. 392 y 393.

declaradas, de represión o control e incluso el propio sistema penal es causa de los problemas que pretende atacar. Esta corriente tiene, sin duda, tintes anarquistas.

Menos radical, el derecho penal mínimo se dirige a justificar la ley penal a partir que tutela los derechos del más débil sobre el más fuerte. Según Ferrajoli, un sistema penal está justificado únicamente si la suma de las violencias (delitos, venganzas) que él puede prevenir, es superior a la de las violencias constituidas por los delitos no prevenidos y por las penas para ellos conminadas, siendo así la pena un mal menor.

Baratta, es el autor de una interesante teoría en torno al derecho penal mínimo, fundada en que la pena es una violencia institucional con limitación de derechos y represión de necesidades reales; los órganos de justicia penal no representan o tutelan intereses comunes sino de grupos dominantes y socialmente ventajosos; el sistema produce más problemas de cuantos pretende resolver; la justicia penal se dirige a los grupos sociales más débiles; el sistema punitivo es inadecuado para realizar su función declarada de defensa social.⁹⁹

En base a lo anterior propone una mínima intervención penal bajo tres principios intrasistemáticos:

1.- limitación formal , dividida en los siguientes principios:

- a) legalidad en sentido estricto, con una limitación formal de la violencia punitiva, reduciéndola al ámbito y bajo el control de la ley (sin actuaciones ilegales de la policía), con una limitación bajo el principio de nulla poena sine lege.**

⁹⁹ Baratta Alessandro, Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal, 2ª Edición, siglo XXI, México, 1989, pag. 32 y ss.

- b) taxatividad que se refiere a que la pena debe ser aplicable sólo que ocurra un tipo de conducta expresamente prevista por la ley.**
- c) irretroactividad.**
- d) supremacía de la ley penal sustantiva.**
- e) representación popular, con la participación comunitaria en la formación de leyes.**

2.- limitación funcional, abarcando los siguientes rubros:

- a) respuesta no contingente, es decir, la ley penal no puede ser una respuesta inmediata de naturaleza administrativa.**
- b) proporcionalidad abstracta, donde las penas sean proporcionales al daño social causado por la violación.**
- c) idoneidad, esto es, que el legislador estudie atentamente los efectos socialmente útiles que se pueden desprender de la pena.**
- d) subsidiaridad, en que una pena sea conminada sólo si se puede probar que no existen otras respuestas de menor daño social.**
- e) costo social. La pena no debe producir problemas nuevos y más graves de los que pretende resolver.**
- f) imperatividad administrativa de la ley. La justicia penal no debe funcionar selectivamente, contra una parte infinitesimal de la población que potencialmente sea delincuente.**

- g) respeto a las autoridades culturales.**
- h) primacía de la víctima, sustituyendo el derecho punitivo con el derecho retributivo dando a la víctima y en general a ambas partes mayores prerrogativas asegurando el derecho de indemnización de la víctima.**

3.- Los principios de limitación personal son los siguientes:

- a) personalidad.- la pena puede ser aplicada sólo a la persona o personas físicas autoras de la acción delictuosa.**
- b) responsabilidad por el acto.- se rechaza cualquier forma de derecho penal de autor.**
- c) exigibilidad social del comportamiento conforme a la ley.- se deben definir rigurosamente los requisitos normativos adecuados para regular la comprobación judicial de la responsabilidad de la responsabilidad penal (culpabilidad).**

El autor propone también dos grupos de principios extrasistemáticos: 1.- discriminación; 2.- metodología de la construcción alternativa de los conflictos y problemas sociales.

1.- discriminación:

- a) no intervención útil.- la alternativa a la criminalización no es siempre otra forma de control formal o aún informal.**

- b) privatización de los conflictos.- se considera la posibilidad de sustituir parcialmente la intervención penal con formas de derecho restitutivo y acuerdos entre las partes.**
- c) politización de los conflictos.- generalmente el sistema penal es inadecuado para intervenir en materias de gran alcance político, como la seguridad en el trabajo, las desviaciones de los órganos militares o aspectos fundamentales de la lucha de las clases populares contra las relaciones de explotación-dominación.**
- d) conservación de las garantías formales.- al transferir conflictos fuera del campo de la intervención penal no deben existir menos garantías a las previstas formalmente por el derecho penal.**

2.- los principios metodológicos de construcción de alternativas de los conflictos y de los problemas sociales son:

- a) sustracción metodológica de los conceptos de criminalidad y pena.**
- b) especificación de los conflictos y de los problemas.- no es posible una misma respuesta para los problemas tan heterogéneos como el aborto o las injurias.**
- c) principio general de prevención.- se trata de desplazar cada vez más el acento de las formas de control represivo hacia formas de control preventivo.**

**d) articulación autónoma de conflictos y de las necesidades reales.-
ningún cambio democrático será posible si los portadores de
necesidades y derechos no logran convertirse de sujetos pasivos de
un tratamiento institucional y burocrático, en sujetos activos en la
definición de los conflictos en los cuales están implicados y en la
construcción de las formas e instrumentos de intervención
judicial.¹⁰⁰**

En un orden de ideas similar, en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se sostuvo el deber de los estados miembros de intensificar la lucha contra la delincuencia respetando y promoviendo el imperio del derecho y de la legalidad, aplicando medidas preventivas específicas relacionadas con tipos de delincuencia tales como el robo con y sin violencia y delitos callejeros, basándose en contextos culturales, sociales, económicos y políticos e implementando medidas para la educación sobre la prevención de la victimización. Estas medidas se utilizan de acuerdo con el principio de mínima intervención (despenalización y destipificación).¹⁰¹

Paralelamente, se ha trabajado en la prevención especial, esto es, en el ámbito de la pena, en búsqueda de sustitutivos de la prisión, que coadyuven a encontrar una fórmula eficiente de reinserción o readaptación o simplemente que garanticen dentro de rangos razonables que el individuo optará por no delinquir al concluir su condena.

¹⁰⁰ idem

¹⁰¹ Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, la Habana, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, documento con número de venta S.91.IV.2, ONU, pag. 2 y ss.

Sin duda, no se puede prescindir totalmente de la pena privativa de libertad que puede ser necesaria más que por sus efectos declarados de reinserción o rehabilitación individual, por razones de prevención general, teniendo en algunos casos o dentro de algunos subgrupos sociales efectos intimidatorios (sobre personas socialmente adaptadas que viven la tentación de las aparentes ganancias en delitos de cuello blanco de carácter preponderantemente económico). Sin embargo, dentro de un perfil poblacional delictivo que sea rescatable, la pena de prisión pudiera resultar contraproducente en las condiciones actuales al ser aplicada, lo que justifica la corriente que actualmente pugna por medidas laborales, educativas y curativas, estas últimas bajo el viejo y superado dogma de que el delincuente es un enfermo, sin soslayar la existencia de individuos con el síndrome antisocial patológico, dentro de un concepto que sustituye en el mundo clínico al sociópata. De esta forma, se instituyen medidas sustitutivas para personas con posibilidades reales de rehabilitación como son las siguientes:

- **Semilibertad, que implica la alternancia de períodos de prisión y períodos de tratamiento en libertad.**
- **Trabajo en favor de la comunidad, consistente en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales.**
- **Suspensión de la ejecución, que consiste en suspender la sentencia o solamente la ejecución de ésta.**

- **Otros sustitutos como el pago de multa, reparación del daño, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, la caución, etc.**

Es paradójico que frente a esta tendencia a reducir la máxima respuesta estatal ante las manifestaciones antisociales, se fortalezca paralelamente el desarrollo de tipos, antes ajenos al derecho penal que abandonan al derecho administrativo constituyendo el llamado derecho penal administrativo.

Goldschmidt define al derecho penal administrativo como “el conjunto de disposiciones mediante las cuales la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público, vincula a la transgresión de una disposición administrativa una pena”; es un derecho penal de “bagatelas” donde no hay menoscabo de bienes jurídicos, sino sólo de la tutela en su administración.¹⁰² Con similitud de conceptos, Ferdinand Hepp, dice que el injusto administrativo y el criminal se distinguen ya por la dirección e intensidad del ataque al bien jurídico, donde solamente en los hechos criminales punibles se ve claramente perfilado; en las faltas administrativas no se constituyen en un ataque a bienes protegidos, sino sólo la insubordinación, desobediencia o negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempos y circunstancias, mientras que la culpabilidad criminal implica siempre un juicio de desvalor sobre el autor (en la falta administrativa basta para el reproche el incumplimiento).¹⁰³ Serra Rojas señala que el derecho penal administrativo es la rama del derecho especializada sobre las categorías delictivas y las sanciones que “tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del

¹⁰² Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 7ª edición, México, 1986, pag. 699.

¹⁰³ idem

orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades de interés general".¹⁰⁴

Jiménez de Azúa dice que "es un conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración, una pena determinada".

Merk por su parte sostiene que consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas", siendo similar el pensamiento de este último autor al de Sayaguez Laso, quien manifiesta que no hay una diferencia entre los hechos que configuran delitos y faltas, ni tampoco entre estos hechos y los que constituyen infracciones administrativas; la diferencia es el régimen jurídico de las sanciones aplicables.¹⁰⁵

Para Juan Bustos, no hay una diferencia cualitativa entre el delito y la falta administrativa sino sólo cuantitativa. En todo caso, "la infracción administrativa hay que entenderla dentro de la potestad sancionadora del Estado frente a la sociedad civil".¹⁰⁶

Kelsen señala que los órganos administrativos están autorizados a interferir con la propiedad o libertad del individuo en un procedimiento sumario, cuando tal interferencia es el único camino para evitar una amenaza a la seguridad pública, siendo la policía la que "se encuentra específicamente facultada para ejecutar tales actos".¹⁰⁷ En este orden de ideas,

¹⁰⁴ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, tomo II, 12ª edición, Porrúa, México, 1983, pags. 459 y ss.

¹⁰⁵ idem

¹⁰⁶ Bustos, op. cit., pag. 74

¹⁰⁷ op. cit. pag. 330

la sanción administrativa será más leve que la denominada pena, pero siendo en todo caso sanción.

“La ilicitud consiste en la omisión de los actos ordenados y la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento y su consecuencia será siempre una sanción. No todo ilícito es delito, por lo que las sanciones no serán las mismas. Así hay ilícitos civiles, laborales, mercantiles, con diferentes sanciones previstas”¹⁰⁸

El concepto sanción es más moderno que el de pena; su elaboración es obra de positivistas. Mientras toda pena constituye una sanción no ocurre a la inversa. La diferencia es que las penas llevan consigo la idea de expiación y en cierta forma de retribución y las medidas de seguridad intentan evitar nuevos delitos. La sanción administrativa puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a los violadores de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de este castigo, asegurar el cumplimiento que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad ; van desde nulidades de los actos, la clausura, la suspensión, la multa, hasta la privación de la libertad sin que pueda exceder de 36 horas.¹⁰⁹

Zaffaroni, no comparte esta última concepción diferenciadora entre derecho penal y derecho penal administrativo y afirma que la naturaleza de la pena administrativa tiene carácter reparador pero también preventivo especial; por tanto se deben respetar las garantías que

¹⁰⁸ Acosta, op. cit, pag. 699 y sig.

¹⁰⁹ idem

rigen en la legislación penal, sin duda mucho más protectoras para el infractor o delincuente que las normas administrativas.¹¹⁰

Respecto a este tema resulta interesante comentar lo sostenido por Juan Carlos Cassagne. Para este autor la base de distinción entre delitos e infracciones estriba en que en los delitos el contenido material del injusto se encuentra en el daño, concreto y "medurable", inferido a un bien jurídico tutelado y en las infracciones o contravenciones se trata de la violación del deber de obediencia o de colaboración por parte de los particulares con la administración pública. Sin embargo el derecho penal administrativo no configura una disciplina autónoma, "toda vez que si las sanciones poseen naturaleza represiva, por menos graves que ellas fueran, las contravenciones contienen, en estos casos, idéntica sustancia penal que los delitos". Finalmente, la imposibilidad de establecer a priori diferencias sustanciales u ontológicas entre delitos y contravenciones conduce a que el problema se resuelva, en definitiva, a través de la política legislativa según la gravedad e importancia que se le de en momento y lugar determinado, las razones de necesidad y utilidad práctica y el sentimiento general predominante.¹¹¹

Podemos apreciar que cuando buscamos una diferencia entre derecho penal y derecho penal administrativo, ésta se circunscribe a tres aspectos:

Gravedad de la sanción.

Órgano competente para aplicar la sanción.

¹¹⁰ Zaffaroni, op. cit. pags. 113 y 114.

¹¹¹ Cassagne Juan Carlos, La intervención administrativa, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, pag. 172.

Bienes jurídicos tutelados que se ven afectados con la infracción o delito.

Respecto a la gravedad de la sanción, resulta improbable poder distinguir si una sanción es grave cuando se afectan bienes de la misma naturaleza, por ejemplo en la sanción pecuniaria, que en ocasiones se traduce en un mayor perjuicio económico en el ámbito administrativo.

En cuanto al órgano competente, ha sido tradicional la dificultad de distinguir materias de carácter jurídico donde el Estado interviene interpretando distintos papeles; baste recordar el enconado debate para deslindar la jurisdicción administrativa y civil suscitado en Francia y que fortaleció al derecho administrativo como rama autónoma:

“Los primeros criterios que se dictaron para diferenciar ambos tipos de contratos (civiles y administrativos) se debieron a la necesidad de determinar el tribunal competente para conocer de las controversias que suscitaron: o la jurisdicción administrativa o los tribunales judiciales. El constituyente francés de 1790 resolvió separar tajantemente los negocios de la Administración de los negocios judiciales: había el temor de volver al sistema de los Parlamentos. La dualidad de jurisdicciones impidió a los tribunales judiciales conocer de los procesos en que fuera parte la Administración. Consecuencia de estas ideas, seguidas por el Consejo de Estado, fue el sustraer al conocimiento de los tribunales judiciales de todos los contratos en que la administración fuera parte. No interesaba la naturaleza o el objeto del contrato sino su autor. Se estaba ante la concepción imperialista del acto

administrativo que no admitía la injerencia de los tribunales judiciales que sólo eran competentes para apreciar los actos privados". **112**

No puede aceptarse una solución fincada en este criterio, tan sólo por la designación de uno u otro órgano del Estado, que en la afectación de bienes, generalmente reservada al aspecto penal, suele ser más grave cuando se aplica por parte de autoridades no obligadas en la misma medida al respeto de garantías mínimas para el afectado, bajo la excusa de que no se trata de un procedimiento penal y que los bienes que se afectan son de menor jerarquía.

Finalmente, en torno a los bienes jurídicos afectados, en materias como la fiscal, la frontera penal y administrativa parece reducirse hacia una fatal convergencia que sin duda es muestra de un recrudecimiento en el uso de la respuesta más radical del Estado: el control penal.

2) *SEGURIDAD NACIONAL E INTERIOR*

El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos de América, después de la segunda guerra mundial y cayó en desuso después de la guerra de Vietnam. En los setenta se reformuló el concepto ampliando su contenido a aspectos económicos y sociales. **113**

La connotación habitual de seguridad nacional, según Sergio Aguayo, es la de estar libre de peligro **114**. Walter Lippman dice que una nación está segura cuando no tiene que

¹¹² Nava Negrete Alfonso, Contratos Privados de la Administración Pública, Revista de la Facultad de Derecho, # 51, UNAM, México, 1963, pag. 701.

¹¹³ Thorup Cathryn L., "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa", del libro En busca de la seguridad perdida, op. cit., pag. 97

¹¹⁴ idem pag. 43

sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, "si fuera necesario", de mantenerlos a través de la guerra. Hay concepciones que sostienen que la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera.¹¹⁵

Para Luis Herrera-Lasso, seguridad nacional "es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior".¹¹⁶

Jorge Bustamante, por su parte, se inclina por entender a la seguridad nacional como "aquello que sea definido como tal por los órganos del Estado. En México, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente a amenazas internas o externas. De esta forma se entiende como amenaza cualquier hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los preceptos constitucionales".¹¹⁷

El Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, realizó uno de los trabajos más completos sobre la materia y empieza con una definición de seguridad nacional: "en principio, la seguridad es una condición en que los estados consideran que no

¹¹⁵ *ibídem*

¹¹⁶ Herrera-Lasso Luis, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", del libro *En busca de la seguridad perdida*, op. cit., pag. 391

¹¹⁷ Bustamante Jorge, "México Estados Unidos: migración indocumentada y seguridad nacional", del libro *En busca de la seguridad perdida*, op. cit., pag. 348

existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso...". **118**

James Harding define seguridad (nacional) como todo aquello que pone en peligro el Estado Nacional, no sólo militarmente "sino también lo que pudiera atentar contra la paz hemisférica". **119**

María Celia Toro, explica que no estamos frente a un concepto absoluto ni inmutable sino frente a una definición política. Para poder definir como de seguridad nacional una política se requiere de dos cosas:

a) que la política se sustente con recursos destinados a evitar las amenazas identificadas; y

b) que el peligro o las amenazas provengan del exterior. **120**

COMPONENTES DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE SEGURIDAD NACIONAL:

a.- el Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad. Es un elemento aparentemente controvertido; no existe entidad mas adecuada para hacerlo. Se estima que los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad.

Ahora bien, llega a asimilarse el concepto de Estado con el de la sociedad; sin embargo la seguridad del Estado y de la sociedad no necesariamente coinciden.

¹¹⁸ citado por Sergio Aguayo, op. cit.

¹¹⁹ Dolia Esteves, El Financiero, 20 de mayo de 1994, pag. 44.

¹²⁰ Toro Ma. Celia, "México-Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", del libro En busca de la seguridad perdida, op. cit.

“Los economistas y teóricos hablan de los problemas del agente y el principal, mediante dos características fundamentales: 1) el agente dispone de información que no tiene el principal; 2) existe un conflicto entre los intereses del agente y el principal, que lleva a intentar explotar esta ventaja de información para apoyar sus propios intereses”.

Otros investigadores señalan que, cuando el objetivo primordial de un Estado es la seguridad, es posible que sus acciones modifiquen la naturaleza de la vida social y política de una nación y que reduzcan con ello la seguridad de los individuos. Con frecuencia los estados han utilizado la fuerza para protegerse de grupos de su misma población, lo que hace indispensable diferenciar entre seguridad del Estado y de los grupos sociales dentro del mismo, esto último entendido como seguridad interior

b.- es propósito específico de la acción del Estado proteger legítimos intereses nacionales, coincidiendo la mayoría de los gobiernos, que la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos, siendo la soberanía una atribución o facultad del Estado, un poder de mando para autodeterminarse, poder que no es absoluto en ningún Estado moderno dentro de un mundo de interdependencia con intereses recíprocos que mantienen en crisis a este concepto.

Para Lipset, la soberanía está legitimada por el consenso social que la reconoce como el origen supremo del poder, entendiendo esto como la “instancia decisoria mas alta en un territorio determinado”¹²¹

¹²¹ Sánchez Azcona, op. cit. pag. 128 y sig.

Herman Heller, reconoce que, “para considerar como soberano a un Estado, éste debe estar dentro del marco de la dominación legítima”¹²²

Por otra parte, Nuechterlein distingue entre interés público e interés de la nación. Identifica cuatro intereses básicos de un Estado-nación:

- **La defensa ante amenazas de violencia física;**
- **El mejoramiento del bienestar económico;**
- **El mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro;**
- **La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos. 123**

c.- las amenazas a los intereses nacionales (soberanía e integridad territorial) emanan de acciones y políticas de otros estados. Estos estados, al velar por intereses propios se convierten en la fuente de amenaza mas probable y estas amenazas no surgen solamente de los preparativos militares de otros estados.

“EL dilema de la seguridad parece haber tomado una conformación novedosa, ya que los amenazas surgen, no de acciones político-militares de otros estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado”.¹²⁴

¹²² idem

¹²³ Sergio Aguayo, op. cit., pag. 43 y sig.

¹²⁴ idem

James R. Harding, define seguridad como todo aquello que pone en peligro el Estado nacional, no sólo militarmente, sino también lo que pudiera atentar contra la paz hemisférica. Para él, las nuevas amenazas a la seguridad son: el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y la violación de patentes y derechos de autor. **125**

Efectivamente, ahora las amenazas son a la degradación del ambiente, el agotamiento de recursos naturales, el poder de corporaciones multinacionales, deterioro económico, inmigración, terrorismo internacional, violación de patentes y derechos de autor, etc. Algunos autores incluyen en estos supuestos al narcotráfico como una conducta delictiva que trasciende el ámbito de la seguridad pública, y aún cuando hay quien le niega terminantemente esa naturaleza, en el medio mexicano se le considera como tal. Baste mencionar de ejemplo lo señalado por Jorge A. Jaraquemada Robledo, quien piensa que el narcotráfico admite varias aproximaciones: "puede ser abordado como un problema delictual, como una cuestión atinente a la salud pública, como un problema que incide en las economías locales e incluso como atentatorio a la estabilidad institucional cuando es capaz de generar grandes dosis de violencia y corrupción; "Durante un tiempo, se consideraba al tráfico de drogas y estupefacientes como un delito contra la salud. Hoy en cambio, se considera que el bien jurídico tutelado no es sólo la salud del individuo, sino también la seguridad del país, el desarrollo, la estabilidad del sistema político y la propia seguridad internacional". **126**

¹²⁵ Dolia Esteves, El Financiero, 20 de mayo de 1994, pag. 44.

¹²⁶ Jaraquemada Roblero Jorge, "El narcotráfico como delito moderno: su tipificación penal", de la revista Contribuciones, 2/93, abril-junio de 1993, año X, No. 2, Buenos Aires, pag. 149 y sig.

Por otra parte María Celia Toro asegura que los ataques y amenazas internas no pueden considerarse dentro de la seguridad nacional y en todo caso, se trata de un asunto de seguridad interna.¹²⁷ Un ejemplo palpable existe en el conflicto surgido en el Estado de Chiapas durante 1994, en que grupos de ciudadanos mexicanos tomaron las armas contra el gobierno mexicano, afirmándose sobre el papel protagónico del ejército, que éste debería alejarse parcialmente de su labor social (vacunaciones, siembra de árboles, etc.) y de combate al narcotráfico, dedicándose a la contrainsurgencia con la decisión suficiente para poner fin al conflicto.¹²⁸ Durante 1994 y 1995, se ha tratado de dar al problema distintas connotaciones: a los llamados zapatistas se les ha combatido a través del ejército; se les ha considerado delincuentes sujetos a la legislación penal; se les ha amnistiado; se han sostenido pláticas controladas por la Secretaría de Gobernación, en que se permite que los representantes del grupo beligerante conserven su anonimato; se ha involucrado a otros Estados (Guatemala) solicitando su colaboración, haciendo que en el problema existan calificativos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.

Es oportuno destacar lo señalado por el antiguo Programa Nacional de Protección Ciudadana, cuando de refiere a este tema: un Estado vulnerado internamente por la ingobernabilidad, la intranquilidad y falta de respeto a la ley, es incapaz de determinar un proyecto nacional que garantice la estabilidad política y el desarrollo social, de tal suerte que la seguridad interna y la pública están estrechamente unidas con la seguridad

¹²⁷ op. cit. pag. 367

¹²⁸ Schultz del Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de los Estados Unidos de América, citado por Esteves Dolia, en El Financiero del 19 de mayo de 1994, pag. 1.

nacional.¹²⁹ Stephens Wager, autor de "El ejército mexicano de cara al siglo XXI", piensa que el gobierno de México correlaciona la seguridad nacional con la interna, toda vez que la amenaza exterior para México son los Estados Unidos de América a quien no se pueden enfrentar con éxito.¹³⁰

Por otra parte los propios jefes de los cuerpos de seguridad pública confunden seguridad nacional con pública al mezclar al ejército en sus propuestas de operativos de seguridad ciudadana, como patrullajes directos en las poblaciones.¹³¹

Actualmente se discute en diversos foros sobre el contenido de la seguridad nacional, sea para limitar su ámbito o modificarlo.

Javier Elguera comenta que "estudiosos y expertos se han enfrascado en una intensa discusión sobre la necesidad o los peligros de expandir los límites semánticos de la definición de seguridad. Aquellos en favor de una versión amplia insisten en la miopía de la definición convencional y en su incapacidad para dar cuenta de los nuevos problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar. Por su parte, los proponentes de una versión restringida advierten de los peligros de relajar los límites de la definición que llevaría a cometer el error de incluir como problemas de seguridad a muchos que no lo son.

¹²⁹ citado por Casas Alemán, op. cit

¹³⁰ Dolia, op. cit, pag. 1.

¹³¹ El delegado de la policía judicial federal en Culiacán afirmó que sería ideal la coordinación con el ejército para que éste patrulle directamente, incrementando así la seguridad para la población. Citado por Humberto Millán, en El Sol de México del 17 de mayo de 1994, pag. 12-E.

La mejor y mas útil de las definiciones de seguridad será aquélla que permita evitar eficientemente el recurso de la fuerza y a la violencia organizada previniéndolas, anticipándolas cuando sean inevitables, recurriendo a estrategias de concertación política pacífica antes que a la fuerza cuando tiene que usarse. En otras palabras, la utilidad de esta forma de concebir la seguridad es que proporciona lineamientos de cómo evitar la inseguridad".¹³²

También existen posturas para desmilitarizar el concepto de seguridad nacional a partir de que:

- a) mayor armamento no necesariamente implica mayor seguridad y de hecho puede ser menos;**
- b) las amenazas reales tienen su origen en el atraso económico.**

Los peligros de redefinir este concepto, para Cathryn Thorup, son los siguientes:

- a) respuestas militares a problemas no militares;**
- b) la definición de seguridad nacional es específica para cada país.**
- c) exceso de significados;**
- d) necesidad de especificidad;**
- e) responsable de definir los términos;**
- f) seguridad de Estado no es sinónimo de seguridad nacional.¹³³**

¹³² Elguera Javier, op. cit., pag. 77

¹³³ op. cit. pag. 97 y sig.

En congruencia Gene Sharp, sostiene que la mejor solución sería limitar considerablemente el significado de seguridad nacional e incluir otros principios y objetivos de gran importancia, como justicia social, democracia, progreso, dentro de otros conceptos más amplios como prioridad nacional o principios nacionales. De esta forma, la seguridad nacional dejaría de ser la meta suprema de la sociedad y se convertiría en una de varias metas. **134**

En México, de 1946 a fines del los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. En 1968, el gobierno mexicano usó este concepto como sinónimo de control de disidencia por la fuerza.

En 1973, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le fija a la Dirección Federal de Seguridad, entre otras funciones, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación. Esta dirección, desaparece en 1985 dando origen a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, transformándose finalmente, en 1989, en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; cabe hacer la aclaración que para algunos observadores, no obstante estas facultades y unidades formales, en nuestro país, la seguridad nacional está en manos del "poderosísimo Estado Mayor Presidencial" y para otros, la seguridad nacional es manejada por la coordinación del gabinete presidencial, cargo anteriormente ocupado por José Córdova Montoya y ahora por Luis Tellez. **135**

¹³⁴ Sharp Gene, "En torno a la definición de seguridad nacional", del libro En busca de la seguridad perdida, op. cit., pag. 91 y sig.

¹³⁵ Garduño Guillermo, citado por Ciro Gómez Leyva en El Financiero del 10 de julio de 1993, pag. 10

Por otra parte, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, utilizó el término seguridad nacional, para referirse al papel y las funciones de las fuerzas armadas “confundiendo seguridad nacional con defensa nacional”¹³⁶, siendo, al decir de algunos estudiosos, la primera alusión oficial del término (Luis Herrera).¹³⁷

En 1983 en el Plan Nacional de Desarrollo, se le define a la seguridad nacional como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.

Es también en 1983 que Bernardo Sepúlveda afirma que el verdadero propósito de la seguridad se da sobre todo en la concertación política interna; mientras tanto Manuel Barlett, decía que la seguridad se daba en función del consenso y la unidad nacionales.¹³⁸

En 1987, “por primera vez en la historia del país”, se cataloga al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, porque “atenta contra la estabilidad política, pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional.”¹³⁹; agrega María Celia Toro que otra expresión sobre seguridad nacional en nuestro medio, ha sido en relación con la protección de la frontera sur contra incursiones de militares o rebeldes centroamericanos.

¹³⁶ Aguayo Sergio. op. cit.

¹³⁷ el general Félix Galván había definido a la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas.

¹³⁸ citados por Sergio Aguayo., op. cit.

¹³⁹ citado por Sergio Aguayo y María Celia Toro, op. cit.

En 1989 se crea el gabinete de seguridad nacional, que incorpora a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República.

Es insoslayable la presencia conjunta en México de expresiones como seguridad nacional, interior y pública, dándose dos concepciones básicas de la primera: una, inspirada en la democracia, la justicia social y la soberanía dentro del marco constitucional vigente desde 1917; otra, coercitiva, que confunde la seguridad nacional con seguridad interior, así por ejemplo, la ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, habla de seguridad interior.

Interiorizándose en esta problemática, Luis Herrera Lasso alude a aspectos de seguridad interna que inciden en la seguridad nacional por amenazar la supervivencia de las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil, estos son:

- a) las acciones de traición a la patria;**
- b) golpes militares;**
- c) criminalidad cuando llega al extremo de vandalismo generalizado;**
- d) aspectos políticos, entendiendo que una nación en crisis, sin cohesión ni unidad nacional sin liderazgo político, se hace vulnerable;**
- e) abasto de alimentos; y**
- f) aspectos económicos.¹⁴⁰**

¹⁴⁰ ver a Luis Herrera Lasso, op. cit.

Se evidencia dentro de estos factores internos algunos íntimamente relacionados con la seguridad pública, como es el caso del contenido del inciso c); asimismo en los incisos d), e) y f), hay aspectos que definitivamente influyen para lograr el orden y la tranquilidad en una comunidad, lo que hace pensar a algunos autores como Jorge Bustamante que la seguridad nacional implica la seguridad pública.¹⁴¹

En todo caso esta confusión a lo largo de nuestra historia reciente, justifica la simbiosis existente entre militares y policías, como fuerzas coadyuvantes en un mismo fin, soslayando el orden constitucional que los diferencia. Seguridad pública puede constituir un problema de seguridad nacional aunque no necesariamente. Solo con el concurso de agentes extranjeros pudiera calificarse como tal, si esto atenta contra nuestra soberanía y territorio, de una u otra forma.

Quizá, a manera de epílogo sobre esta controversia, valga citar la definición que da el Gral. Gerardo C. R. Vega, quien califica la "seguridad nacional como la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación; en el ámbito interno mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia".¹⁴²

¹⁴¹ Jorge Bustamante, op. cit.

¹⁴² citado por Sergio Aguayo, op. cit.

3) *SEGURIDAD PUBLICA*

Según concepciones modernas, la seguridad pública "hace referencia a la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas".

"La seguridad debe ser entendida..., como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa".¹⁴³

"La seguridad es la certidumbre que debe tener cada miembro de poder gozar de su persona y sus bienes bajo la protección de las leyes, mientras mantenga fielmente sus compromisos con la sociedad".¹⁴⁴

Al decir de René González de la Vega, el concepto de seguridad ha sido uno de los fines (sic) principales del derecho.

"La seguridad se compone, objetivamente de dos elementos distintivos: los hechos que previamente se han expresado o manifestado y el derecho que los protege o tutela."

El mismo autor cita a J. T. Delos quien sostiene: "ciertamente la seguridad es un estado subjetivo; es la convicción que tengo de que la situación que gozo no será modificada por la

¹⁴³ Comisión de Seguridad Pública y Justicia, Fundación D.F. Cambio XXI, Anteproyecto de líneas de gobierno para el D.F. en materia de seguridad pública y justicia, s/e, s/f, México.

¹⁴⁴ Carrillo Prieto Ignacio, Elementos de política jurídica (estudios varios), UNAM, México, 1992, pag. 70.

violencia, por una acción contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social. Pero la seguridad es un sentimiento subjetivo que se define con relación a la sociedad. Mi convicción debe estar fundada. ¿Sobre que puede estarlo sino sobre la existencia de hecho de un estado social que me protege? Interrogado el individuo responderá que 'su' seguridad es la presencia de una policía, de una fuerza armada, de un aparato de justicia represiva. En este sentido, la seguridad se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social. Así, el individuo vive 'en seguridad' como vive 'en sociedad'.

La consecuencia es que la seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege...". **145**

Y continúa González de la Vega: "la seguridad es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada".

Así, la seguridad pública "se debe connotar en tanto protección de la situación social de los seres humanos en comunidad, a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos, considerando a éstos, tales como el procurador y el aparato policial, que conlleva la noción de orden, tanto correctivo como preventivo". **146**

La seguridad pública se entiende como todas las condiciones de orden y poder que garantizan la paz de una comunidad.

¹⁴⁵ González de la Vega René, "La justicia y la seguridad pública" de la colección Obra jurídica mexicana, PGR, México, 1988

¹⁴⁶ idem

“La seguridad pública comprende la prevención de toda clase de riesgos y calamidades, desde los acontecimientos naturales hasta los hechos del hombre y que requiere de la tranquilidad y el orden públicos”, entendiéndose por tranquilidad pública, el “estado o situación que se requiere para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas”.¹⁴⁷

“Seguridad pública es la acción que desarrollan los otorgantes de ésta a la ciudadanía para evitar alteraciones al orden social, a la convivencia armónica entre los individuos y al respeto de sus derechos”.¹⁴⁸ De esta forma, el valor formal de la seguridad adquiere una decisiva importancia cuando se trata de la conservación de un orden social firme y pacífico”.¹⁴⁹

Para Kenney John, “la función de control de la policía concierne principalmente a los miembros inconformes de la sociedad (sic). Es evidente que no puede ejercerse un control pleno con el sólo hecho de que haya un agente de policía en cada esquina. La sociedad necesita un medio ambiente que disminuya al mínimo los desórdenes y los trastornos. La creación de ese medio ambiente (seguridad pública) debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país y con el fin de servir a voluntad (sic) de la sociedad en general...”.¹⁵⁰

Entre los objetivos que a lege lata se manejan en torno a la seguridad pública, están:

¹⁴⁷ Academia de Policía del Distrito Federal, “Introducción a la seguridad pública”, apuntes mecanografiados, s/e, México, 1986

¹⁴⁸ idem

¹⁴⁹ González Uribe, op. cit. pag. 204

¹⁵⁰ citado por Casas Alemán, op. cit., pag. 36

- **lograr que los habitantes de una ciudad vivan un ambiente de paz y tranquilidad que les permita ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones a fin de desenvolver libremente su vida diaria y alcanzar su desarrollo personal y colectivo.¹⁵¹**
- **mantener el orden público**
- **proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.**
- **prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.**
- **colaborar en la investigación y persecución de los delitos.**
- **auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.¹⁵²**
- **mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad.¹⁵³**

Muchas son las posibles causas de la inseguridad que se enfrentan a estos objetivos, limitándonos por el momento a delinear las siguiente derivadas de un estudio elaborado por la Secretaría de Gobernación:

- **acentuada crisis económica**
- **explosión demográfica**

¹⁵¹ Ley de seguridad pública del Estado de Tlaxcala

¹⁵² Ley de seguridad pública del Distrito Federal

¹⁵³ Ley orgánica de los cuerpos de seguridad pública del Estado de Nuevo León

- **ineficiente capacitación de los cuerpos policíacos**
- **penuria económica**
- **falta de coordinación entre autoridades federales y locales**
- **corrupción**
- **ausencia de espíritu de servicio**
- **irreflexiva conducta de medios de comunicación masiva**
- **escasa participación ciudadana**

Es insoslayable que el peso e influencia de cada uno de estos factores es distinto independientemente de que ya existe un reconocimiento oficial de factores ajenos a la mera disuasión o represión de conductas antisociales en el mundo de la reacción penal del Estado.¹⁵⁴

Sin duda, la situación económica, política y social de una comunidad, se refleja en la seguridad pública que vive. Crisis económica, explosión demográfica y corrupción no se combaten con la sola maquinaria represiva estadual; implica un cambio estructural de fondo

¹⁵⁴ Jorge Sánchez Azcona sostiene que "a cambio de forzar una ficticia liberalización económica, el precio social que se está pagando por ella es extraordinariamente alto; la pérdida del poder adquisitivo que de 1982 a la fecha (1989) han tenido los salarios y que muchos economistas lo incluyen por el rango del 40% señala que para la mayoría de la población de este país no estará en su propia generación la capacidad de recuperarlo, pues dichos autores hablan de que esto no se logrará antes de 20 años (Carlos Ramírez)". Carlos Tello agrega que de lograrse en México una tasa sostenida de crecimiento de la economía del orden del 3% por habitante, la pregunta sería: ¿cuantos años son necesarios para que los hogares que están por debajo de la línea de pobreza alcancen a satisfacer sus necesidades esenciales? De no llevarse a cabo una política deliberada de redistribución del ingreso, el 10% de los hogares mas pobres del país -los mas pobres de los pobres- tendría que esperar 64 años; el siguiente 10% de los hogares -los que están en situación relativamente mejor que los primeros, pero lejos de ser satisfactoria- tardarían 33 años para satisfacer sus necesidades esenciales; el siguiente 10 % esperaría 21 años y el siguiente 10% tendría que esperar 10 años. Es decir, sin introducir ningún cambio en la distribución del ingreso, para el 40% de los hogares (que son los que se encuentran en situación de pobreza extrema), la espera sería de una o varias generaciones. Esta circunstancia nos aleja de la posibilidad de lograr un auténtico estado de seguridad pública.

que involucra una respuesta multidisciplinaria que atienda todas las aristas del fenómeno, englobadas en un nuevo concepto de cultura de seguridad donde se involucren población y gobierno en un esfuerzo común. La seguridad es mas que un asunto de Estado, un estilo de vida sine qua non para el desarrollo personal y comunitario. **155**

En esta nueva visión no hay culpables e inocentes, en un esquema de ausencia de oportunidades o de fomento a conductas de corrupción. Sirva de ejemplo citar los desplegados cotidianos contra abusos y errores policiales que son magnificados y tratados en forma amarillista ante la total o casi total ausencia de artículos que hablen de los resultados obtenidos por las corporaciones policiales en materia de prevención, investigación y persecución de delitos.

Otro factor a considerar es la actitud de la sociedad, que no es consciente que a mayor seguridad habrá un mayor sacrificio del anonimato personal tanpreciado en la mayoría de las culturas urbanas y de masificación. A este respecto es oportuno citar a Juan Bustos que en su Manual de derecho penal español, afirma: "viviendo en sociedad, el hombre recibe las ventajas de la protección y de la ayuda para el desenvolvimiento de la propia personalidad física, intelectual y moral. Por ello debe también sufrir restricciones y sanciones correspondientes que aseguran aquel mínimo de disciplina social, sin el cual no es posible ningún consorcio civil (Ferri)". **156**

¹⁵⁵ Roger Batra, en su artículo "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México" afirma: "el enorme incremento de la criminalidad y de la violencia en zonas urbanas e industrializadas estimula las tendencias a expandir lo que podríamos bautizar como una cultura de seguridad; así el peligro de que el nacionalismo sea sustituido por una cultura de seguridad es real. Sabemos bien que el culto a la seguridad termina propiciando la expansión de la inseguridad". del libro En busca de la seguridad perdida ya citado anteriormente.

¹⁵⁶ op. cit. pag. 363

Independientemente de esto, la posición que asume el particular frente a la policía es prejuiciosa y antagónica, haciendo blanco de insatisfacciones al primer y más evidente representante de la autoridad gubernamental que de este modo, resulta responsable de la mayoría de los problemas que afronta cada uno de los habitantes de una población; sin que ello sea óbice para no reconocer las deficiencias de los cuerpos de seguridad pública como prestadores de este servicio.

Precisamente estas posiciones oficiales, de la sociedad, de los medios informativos, se han canalizado durante 1995 en los Foros de Consulta Popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 organizados por la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Distrito Federal, que infortunadamente en un primer avance, vuelve a hacer de la seguridad pública un problema policiaco con ciertos tintes multidisciplinarios no suficientemente sólidos para conformar la base de una nueva cultura de seguridad.

En el capítulo tercero de este trabajo se tratará a detalle el tema de la seguridad pública, bajo la percepción que da el artículo 21 constitucional recientemente adicionado, bastándonos para los propósitos de este apartado, el aproximar una posible definición y contexto teórico.

CAPITULO II

SEGURIDAD PUBLICA Y DERECHOS HUMANOS

A) CONTENIDO

“Es inconcebible un espacio de convivencia de respeto a los derechos del hombre, y en consecuencia a las garantías constitucionales en las que éstos se han consagrado, sin condiciones de seguridad, paz y orden. No sólo eso; el medio más eficiente para que prive en una comunidad el cabal respeto de los derechos del hombre, es sin duda la correcta actuación de las instituciones responsables de la seguridad pública.

Lograr un espacio en el que imperen condiciones óptimas en la seguridad pública es al mismo tiempo promover el respeto cabal de los derechos humanos. De hecho un sistema de seguridad pública en el que se logra la eficiencia en las tareas de prevención y represión de las conductas antijurídicas, no sólo no se opone a la garantía del respeto a los derechos del hombre, sino que implica precisamente su cumplimiento.”¹

1. CONCEPTO

Sostiene Burgoa que los actos, las aspiraciones, las inquietudes, y en general, la vida del hombre, gira alrededor de un sólo fin, tan constante como insaciable: superarse a sí mismo, obtener felicidad y bienestar. Así la finalidad de toda persona es la consecución del bien.²

El medio ambiente social en que se desenvuelve el hombre, legitima el Estado de satisfacción cuando su substratum no pugna con las ideas morales, políticas y jurídicas socialmente sustentadas.

El hombre es un ser esencialmente sociable o, como sostiene Aristóteles, un “zoon politikon”, en virtud de que es imposible forjar siquiera su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes; la vida social del ser humano es siempre un constante contacto con los demás individuos miembros de la sociedad. Para que la vida en común sea

¹ Fundación D.F...., op. cit.

² Burgoa, op. cit.

posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, para evitar un caos en la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encauce y dirija esa vida en común; es menester que exista el derecho. El derecho es inseparable de toda convivencia humana.³

Existen dos realidades sociológicas incontrovertibles: la potestad libertaria de que cada sujeto es titular como factor indispensable para que consiga su finalidad vital y la necesaria restricción, impuesta normativamente por el derecho. Cualquier régimen es respetable y respetado, cuando está basado en la dignidad y en la libertad de la persona humana. Existen derechos congénitos del hombre superiores a la sociedad y deben ser respetados por el orden jurídico. El individuo es base y fin esencial de la organización estatal.

De este modo el hombre es un "ente libre y social"; libre en cuanto a que naturalmente es capaz de forjarse fines y luchar por alcanzarlos, "que es el signo más típico de su racionalidad"; y social en tanto que ha de desarrollarse obligadamente en el seno de grupos sociales, que le permitan dar satisfacción a sus necesidades más íntimas de conservación y de producción. Lo anterior refleja la necesidad de garantizar el adecuado y "libre" desarrollo del ser humano en el contexto social con el reconocimiento por parte del Estado de garantías mínimas sobre su dignidad e integridad, como un fin esencial de la organización social, bajo el dogma de que esta libertad consiste en hacer lo que no perjudique a los demás.⁴

Como afirma Antonio Poch, nadie puede ni debe discutir de la entidad o bondad de estos derechos (humanos) sustantivos, sin olvidar que su conquista y mantenimiento, ha de

³ idem

⁴ este principio es sostenido por Malo Camacho y Zius

constituirse en un logro irreversible “en el despliegue histórico de la aparición y mantenimiento de los derechos del hombre y de su protección y garantía jurídicas”.⁵

Malo Camacho sostiene que los derechos humanos se reconocen como un conjunto de valores estimados insitos a la condición del ser humano, para su desarrollo en cuanto tal, unido a aquel primer grupo de derechos enunciados como individuales.⁶ De esta concepción desprendemos la relación directa entre libertades fundamentales y derechos humanos insertos en las propias garantías individuales consagradas en un ordenamiento fundamental.

Sarre sostiene que “los derechos humanos representan un conjunto de valores tales como la justicia, la libertad y la igualdad”. “Los derechos humanos surgen y se fundamentan en la noción de dignidad humana lo que implica que, por el solo hecho de pertenecer a la especie humana, todo individuo posee un gran valor y está destinado a cumplir una tarea”

“Los derechos humanos se hacen efectivos a través del orden jurídico, estableciendo límites y responsabilidades para el Estado y facultando a los individuos en lo civil, económico, social y cultural, a fin de responder a las necesidades de la existencia humana y promover un desarrollo pleno, tanto en lo material como en lo espiritual.”

“Nuestra Constitución ha definido al núcleo central de los derechos humanos como ‘garantías individuales’, que son el conjunto de derechos y libertades mínimas

⁵ Poch Antonio

⁶ Malo Camacho

indispensables para el respeto del ser humano en nuestra sociedad y que constituyen un límite a la actuación del Estado”⁷

Para algunos autores, no hay definición de derechos humanos, siendo un error equipararlos con las garantías individuales. “Si los derechos humanos son las garantías individuales establecidas en la Constitución, lo que no sea garantía individual no será derecho humano. Si los derechos políticos no son garantías individuales entonces ¿no son derechos humanos?”.⁸

Se establece la eterna pugna del Jusnaturalismo, que pretende dar valor a un derecho superior al orden social que lo crea, con el reconocimiento de principios ético jurídicos por parte del derecho vigente, al menos para su protección.

Precisamente es esta postura filosófica, la guía y sustento de las “generaciones” de los derechos humanos, que se han incorporado formalmente, con posterioridad, al marco jurídico positivo.

Magdalena Aguilar se inclina por una posición ecléctica al proporcionar dos definiciones de derechos humanos: “son todos aquellos derechos que tiene una persona por el simple hecho de serlo”, “son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad.”⁹

⁷ Sarre Miguel, op. cit. pag. 5 y sig.

⁸ citado por Rosa Ma. Gasque en la Gaceta de la UNAM, número 1749 del 7 de junio de 1993.

⁹ Aguilar Cuevas Magdalena, "Manual de capacitación Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

Para Baratta el concepto de derechos humanos cumple una doble función. En primer lugar, una función negativa concerniente a los límites de la intervención del Estado. En segundo lugar una función positiva concerniente a la definición del objeto posible pero no necesario de la tutela del Estado. En este contexto, "la idea de democracia y de la soberanía popular, son los principios guía para la transformación del Estado, no sólo hacia el modelo formal del Estado de derecho, sino también hacia el modelo sustancial del Estado de los derechos humanos".¹⁰

La tesis sostenida por Fix Fierro, es que los derechos humanos derivan y responden a la problemática de la diferenciación de la sociedad moderna. Hacia el interior del sistema jurídico, los derechos humanos cumplen con la importante función de mantenerlo abierto. Son el vehículo para traducir e incorporar al derecho las demandas sociales; orientan en este sentido los cambios dentro del orden jurídico y controlan la legitimidad de sus normas. Los derechos humanos desempeñan entonces un papel similar al que antiguamente se asignaba al derecho natural.

En otra dimensión, los derechos humanos constituyen posibilidades de movilización, individual o colectiva, para lograr la creación, el reconocimiento o la institucionalización de demandas sociales básicas por parte del aparato jurídico-político.¹¹

Por otra parte es necesario reconocer que las violaciones de derechos humanos "son múltiples y terribles", lo cual es indiscutible aún cuando no exista un Estado que

¹⁰ Baratta Alesandro, "Principios de derecho penal mínimo", pag. 31

¹¹ Fix Fierro Héctor, "Los derechos humanos entre la necesidad moral y la contingencia social", documento mecanografiado, s/f, México.

públicamente reconozca su violación; pero lo cierto "es que hoy el poder debe cometerlas mas abiertamente, pues ya no hay ideólogos serios que se atrevan a postular un 'derecho natural' que las implique sin sonrojarse. Es absurdo que una ley o límite legal detenga, por efecto mágico, al poder. Pero mucho mas absurdo sería negar que ese límite ha servido y sirve para desenmascararlo mas fácilmente".¹²

En este sentido, Jorge Madrazo, ha enfatizado que entre el uso legítimo de la fuerza que el poder del Estado otorga y el respeto a las garantías fundamentales no hay antagonismo.¹³

Un gobierno que respete el Estado de derecho y por tanto los derechos humanos, es un gobierno legítimo.

Lo anterior hace afirmar a Héctor Cuadra que los derechos humanos son una materia politizada donde la racionalidad política se enfrenta a la racionalidad normativa, lo que hace aún mas difícil la aprehensión del concepto en toda su plenitud¹⁴. Además de un marco jurídico adecuado se requiere voluntad política y un programa de gobierno compatible con estos principios. Se cita en la historia como un ejemplo de gobierno con falta de congruencia al de James Carter, con una política exterior de derechos humanos con apariencia de efectividad, dependiendo esta política, realmente de los intereses del gobierno norteamericano.¹⁵

¹² Zaffaroni, op. cit. pag. 28

¹³ citado por Ángel Porras, Uno mas uno, del 4 de junio de 1993, pag. 13

¹⁴ Cuadra Héctor, notas de su cátedra en el Diplomado de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana impartida a la 1ª generación en 1993.

¹⁵ Sergio Aguayo sostiene que esta posición es política y su fracaso, influyó para la creación de una imagen absolutamente negativa del gobierno de James Carter.

Teresa Jardí, profundizando en el problema de los derechos humanos, está convencida de que implican “la vida toda, que no solamente se reducen a aquéllos en que el gobierno es el violador y por eso pienso que es un problema cultural”.¹⁶

Con estas palabras se da la pauta para pensar en los derechos humanos no sólo como la violación gubernamental sino también como violación por parte de cualquier persona; asunto que trasciende el mero ámbito jurídico para convertirse en materia de una nueva cultura, naturalmente acompañada de un marco legal que no haga posible ni permita su violación o la inhiba suficientemente.¹⁷

En congruencia con la idea de crear una nueva cultura en la materia, Héctor Fix, la relaciona con su propia concepción de cultura jurídica:

“En los años sesenta tuvo gran difusión el concepto de cultura política, como el conjunto de creencias, normas, actitudes y valores que los individuos y grupos mantienen ante la política y contribuyen a dar coherencia al funcionamiento de las instituciones y organizaciones.”

“En términos similares podemos hablar de la existencia de una cultura jurídica como clave de la efectividad del derecho.”

“La cultura jurídica es particularmente significativa para la vigencia de los derechos humanos; el reconocimiento de los derechos humanos en algún cuerpo normativo no implica automáticamente su respeto y cumplimiento aunque sí los legitima, siendo

¹⁶ Jardí Teresa, "La defensa de los derechos humanos es una opción de vida", Texto jurídico, pag. 6, primavera 1993.

¹⁷ ver Sergio Aguayo en Texto jurídico, número de primavera 1993, pag. 8

necesarios su conocimiento y difusión, problema que se manifiesta en dos planos: el medio jurídico y la sociedad.”¹⁸

2. LAS TRES GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Carpizo comenta que a los derechos políticos y civiles se les llama de la primera generación, porque fueron los primeros que se precisaron. A los derechos económicos, sociales y culturales se les llama de la segunda generación. Hoy en día el mundo habla y las Naciones Unidas manifiestan los derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad.¹⁹

Ahora bien, tomando como guía el texto de Magdalena Aguilar citado anteriormente, ampliaremos este tema con un tratamiento mas detallado que nos permita esquemáticamente acercarnos a esta clasificación.

La primera generación de estos derechos, se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos, que surgen en la Revolución Francesa, como rebelión contra el régimen de monarquía absoluta. Estos derechos son los más antiguos en su desarrollo normativo. Sus características son:

- a) imponen un deber de abstención a los estados, que implica el respeto a la persona y el no impedimento en el ejercicio de sus derechos.**

¹⁸ Fix Fierro Héctor, "Los derechos humanos en la cultura jurídica", texto mecanografiado s/f, México.

¹⁹ Carpizo Jorge, "Los derechos humanos son la lucha por la dignidad humana", Texto jurídico, primavera 1993, pag. 21

b) su titular es, tratándose de derechos civiles, todo ser humano, y de derechos políticos, todo ciudadano.

c) su reclamo corresponde al propio individuo.

- **Derechos y libertades fundamentales:**

Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción alguna.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.

Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.

Nadie estará sometido a esclavitud.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni con ataques a su honra o reputación.

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión de ideas.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

- **Derechos civiles y políticos.**

Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Todos son iguales ante la ley.

Toda persona tiene derecho al recurso de amparo.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Toda persona tiene derecho a ser oída y tratada con justicia por un tribunal imparcial.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas.

La segunda generación de estos derechos constituyen los derechos sociales, económicos y culturales y surgen en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. En México, la Constitución de 1917, los incluyó por primera vez en el mundo. Sus características son:

- **imponen un “deber hacer” positivo por parte del Estado.**
- **su titular es el individuo en comunidad.**
- **su reclamo está condicionado a las posibilidades reales del país de que se trate.**

Estos derechos son:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

La educación primaria será gratuita.

Los padres tienen derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Los derechos de la tercera generación, llamados también de los pueblos o derechos de solidaridad, formulados con el surgimiento de la ONU y abarcan: **a) a la autodeterminación; b) paz; c) desarrollo; y d) medio ambiente.**²⁰

A su vez, los derechos sobre la paz son de dos tipos: civiles y políticos. Los derechos sobre el desarrollo se dividen en: económicos, sociales y culturales. Los del medio ambiente son de cooperación entre los pueblos.

Las características de los derechos de la tercera generación son:

²⁰ Rosa Ma. Gasque critica el interés internacional por estos derechos cuando aún persisten las violaciones a la vida, la libertad, la seguridad, la educación y el desarrollo. "El tema de los derechos humanos, preocupación mundial sin respuesta", Gaceta UNAM, número 1749 del 7 de junio de 1993, pag. 12 y 13.

- **requieren para su cumplimiento de prestaciones de hacer, dar y no hacer.**
- **su titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados: a) ante el propio Estado o b) ante otro Estado.**

Los derechos de la tercera generación son:

- **Autodeterminación:**

Independencia económica y política.

Identidad nacional y cultural.

- **Paz:**

Coexistencia pacífica.

Entendimiento y confianza.

Cooperación internacional y regional.

- **Al desarrollo:**

A la justicia social internacional.

Al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.

A la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.

- **Al medio ambiente:**

Al patrimonio común de la humanidad.

A un medio de calidad, que permita una vida digna.

Es oportuno destacar que esta profusidad de derechos, ha hecho que diversos investigadores, hablen del proceso contraproducente de ello. Por ejemplo, Héctor Fix, comenta que, "se presenta una multiplicación de derechos humanos con un incremento en los bienes que se consideran dignos de tutela; extensión de la titularidad de estos derechos a sujetos distintos del individuo (grupos); explosión de derechos; conflicto de derechos."

"Indudablemente que, a mayor número de derechos, menos posibilidad de conocimiento de ellos por parte de la población e incluso antagonismo entre el contenido de unos y otros. Es necesario reconocer que al incrementarse el objeto de tutela, ingresan materias que de algún modo son objeto de estudio y protección de otra rama de la ciencia jurídica. Asimismo es insoslayable considerar otros factores ajenos al derecho que influyen el estado real de vigencia de estos principios; "el derecho no controla las condiciones (de naturaleza política, económica, cultural o incluso psicológica) que determinan la relevancia jurídica de un problema y su solución en el ámbito jurídico".²¹

Por su parte Renato Treves se pregunta si la multiplicación es un intento de defender a la personalidad humana que corre el riesgo de ser fraccionada y dividida respecto de las posiciones que ocupa, o bien, si se trata de una renuncia a esta defensa y de la aceptación de la crisis del Estado social, con la consiguiente subdivisión de la sociedad en sectores donde el individuo no vale como tal sino en cuanto a la función que desempeña.²²

²¹ Fix Héctor, op. cit. "los derechos humanos entre..", pag. 2

²² idem, pag. 5

Sea cual fuere la razón de esta profusión y empeño en respuestas jurídicas para aspectos multidisciplinarios, “ni la dimensión institucional ni el sustrato social deciden, por sí solos, el sentido de las transformaciones jurídicas mediadas por los derechos humanos. La conjunción de las dos dimensiones (ya sea que el impulso provenga de una u otra, o de ambas) es necesaria para producir cambios estructurales permanentes en el sistema jurídico político y para restaurar, en su caso, la legitimidad perdida”.²³

3. *LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.*

Existen diferentes instrumentos internacionales con más o menos valor jurídico que regulan la materia del los derechos humanos. A partir de la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, podemos suponer que inicia esta protección internacional.

Así, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1945, contiene entre sus objetivos y principios:

- **preservar a la humanidad del flagelo de la guerra.**
- **reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona.**
- **promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.**

²³ *ibid.* pag. 15

- **unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.**
- **fortalecer la paz universal.**
- **realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión;**
- **igualdad de sus miembros.**
- **solución pacífica de conflictos.**

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en París, el 10 de diciembre de 1948, complementa la carta de la ONU y da cuerpo a la concepción de que los derechos humanos son iguales en cualquier parte del planeta, aún cuando ha quedado demostrado lo erróneo de esta pretensión, toda vez que los derechos humanos son un producto cultural y como tal, sujeto a un esquema ideológico producto de una historia y condiciones específicas de cada sociedad.

Luis Díaz Müller, afirma que esta declaración tiene cuatro objetivos generales:²⁴

- **Derechos individuales:**

²⁴ Díaz Muller Luis, "Manual de Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección Manuales, México, 1991, pag. 15.

A la vida.

A la libertad.

A la seguridad.

A la igualdad ante la ley.

A un debido proceso y recurso efectivo.

- **Derechos ciudadanos:**

Derecho a la vida privada.

Derecho a participar en el gobierno.

Derecho de asilo.

Derecho a las funciones públicas.

Derecho a una nacionalidad.

Derecho de propiedad.

- **Derechos de conciencia:**

Libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Libertad de opinión y de expresión.

Libertad de reunión y asociación.

Libertad de circulación.

- **Derechos sociales:**

Derecho a la seguridad social.

Derecho al trabajo.

Derecho al descanso.

Derecho a un nivel de vida adecuado.

Derecho a la educación.

Asimismo existen pactos internacionales que complementan y dan posibilidad de vigencia a la declaración ya comentada. Estos son: El Pacto de derechos civiles y políticos y El Pacto de derechos económicos, sociales y culturales.

El pacto de derechos civiles y políticos que entró en vigencia en 1978, establece los siguientes derechos:

Derecho a la libre determinación.

Derecho de los pueblos a disponer de sus riquezas y recursos naturales.

Derecho a la vida y restricciones a la pena de muerte.

Derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos inhumanos o degradantes.

Derecho a la libertad y seguridad personal.

Derecho al debido proceso.

Derecho a recurso efectivo.

Derecho de circulación.

Igualdad ante la justicia.

Derecho a la presunción de inocencia.

Principio de no retroactividad del delito.

Derecho a la personalidad jurídica.

Inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia.

Libertad de pensamiento conciencia y religión.

Libertad de expresión.

Derecho a participar en los asuntos públicos y a votar y ser votado.

Acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Igualdad ante la ley.

Derechos de las minorías étnicas.

Los órganos de este pacto son: el Comité de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, El pacto de derechos económicos, sociales y culturales del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor en 1978, mucho tiempo después de que en México ya se reconocían este tipo de derechos. En su contenido encontramos, entre otros, los siguientes derechos:

Derecho de libre determinación de los pueblos.

Derechos del niño.

Derecho al trabajo.

Derecho al desarrollo económico, social y cultural.

Derecho de sindicalización.

Derecho a la educación.**Libertad de investigación científica.**

Existen algunos otros instrumentos internacionales abocados a solucionar un aspecto en particular en torno a los derechos humanos. Así, por ejemplo, en relación con la tortura, existen los siguientes:

- **Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, del 10 de diciembre de 1984.**
- **Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, de 9 de diciembre de 1975.**
- **Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, de 9 de diciembre de 1985.**

Finalmente cabe destacar que al ser profusa la materia de los derechos humanos, existen muchos otros instrumentos que pudieran considerarse dentro de este rubro, por ejemplo, los derechos de la mujer, del niño, del trabajador, de la minorías, etc.

B. LOS ÓRGANOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1. UBICACION

Por su trascendencia y relación con el tema es muy importante considerar lo cercano de la actividad del ombudsman a la función de seguridad en lato sensu, a tal grado que parecen entremezclarse, toda vez que no podemos soslayar el hecho de que el ombudsman es parte de un aparato de control social hegemónico.

Sostiene Barrios, que la esencia representativa, dentro de la multiplicidad real de las funciones del ombudsman radica en la función de policía en sentido amplio:²⁵

“La noción de policía es poco frecuentada en los estudios procesales latinoamericanos y envuelve dificultades de interpretación que deben ser despejadas, si aspiramos a una comprensión inequívoca de este análisis.”

“Se descarta la opinión histórica, que identifica policía con administración, y se acepta la concepción más moderna, según la cual el vocablo identifica la función estatal que tiene por finalidad el establecimiento, mantenimiento y restablecimiento del orden, la seguridad y la salubridad.”

“Concebida en términos generales, existen dificultades para diferenciar policía e instrucción (en el ámbito del proceso), según lo hizo notar Carnelutti. Quizás porque buena parte de las actividades que se consideran policiales en sentido amplio, son, en cuanto practicadas por órganos de la jurisdicción, instructorías; inspección de lugares, detención de sospechosos e imputados, descubrimiento de medios de prueba, producción de medios de prueba, etc.”

²⁵ Barrios de Angelis Dante, "Introducción al estudio del proceso" de Palma, Buenos Aires, 1983.

“Y porque no sólo existe fusión de funciones (policía e instrucción) sino también porque aún en los países en que existe una específica ‘policía judicial’(cuerpo separado de la llamada policía de seguridad), los mismos órganos pueden desempeñar más de una clase de policía: judicial y de seguridad, por ejemplo.”

“Estas imprecisiones no son las únicas; a la variedad de conceptos sigue una no menor de denominaciones; existe una policía general (indiferenciada respecto de todos los demás calificativos policiales, o identificada con el de policía de seguridad) y policía judicial, procesal, social, de la audiencia, sanitaria; de la caza, de los despachos de bebida, de las manifestaciones exteriores de culto, de los precios, de la pesca, de la prostitución, de las reuniones, de los espectáculos, de las bolsas de valores, de las inhumaciones, de los aparatos de vapor, de la colombofilia, de las carreras de caballos, de las ferias, de los salones, de los juegos, de las loterías, de los nómadas, ambulantes y extranjeros, de objetos hallados, de tomas de vistas aéreas, de la protección de lugares y monumentos históricos, del comercio del oro y de la plata, etc.”

“Bajo este cúmulo de especialidades yace, como bajo una caparazón jurídica, la multiplicidad de los valores. Sobre todos ellos el orden; pero en una conexión inescindible comparece una nueva constelación integrada por la seguridad, la justicia, la higiene, la tranquilidad; la igualdad, la serenidad, el decoro; y hasta la moral y la buena educación. Valores que hemos visto una y otra vez orientar la actividad del Ombudsman.”

“A partir de las posibilidades teóricas y prácticas para delinear la esencia definitoria del Ombudsman, como un aspecto de la función del policía, puede aceptarse que las semejanzas son notables entre dicha figura y el poder de policía.”

“En ese plano, podemos avanzar la hipótesis de que el Ombudsman es un órgano autónomo y complementario con función de policía sobre la acción jurídica concreta.”

“Esta fórmula puede ser explicada, de modo que permita juzgar claramente respecto de sus posibilidades de acierto. “Es evidente que el asesoramiento (que ofrece el ombudsman) es una función instructora -aporte de información técnica- perfectamente comprensible dentro de la función policial,...la recepción de quejas es específicamente calificada de policía por Manzini. La integración jurídica -a través de opiniones autónomas, o dadas en sus informes al parlamento,- no constituye en esencia, cualitativamente, nada distinto al asesoramiento. La actividad es prácticamente la misma..., difiere en la trascendencia o eficacia del acto de interpretar o integrar, cuando éste puede llegar a constituir doctrina o jurisprudencia.”

“Por otra parte el agregado de trascendencia o eficacia es una derivación de la función general de policía, generadora de la auctoritas del ombudsman.”²⁶

Lo técnico es estrictamente ajeno a la acción policial del ombudsman; su centro es la irregularidad en la interpretación y aplicación de normas jurídicas.

Es oportuno agregar que, “La última propiedad característica del objeto -y mutatis mutandi, de la función y del sujeto del Ombudsman- es la de ser concreta, por oposición a abstracta. No atañe a las formas de planificación o de ideación en planos predominantemente teóricos,

²⁶ Barrios op. cit., pags. 195 y sig.

sino a la acción viva y concreta (individualizada con nombre y apellidos, circunstancias de lugar, de tiempo y modo); las que llegan a conocimiento del Ombudsman, y son así relevadas por él, mediante la denuncia o el requerimiento oficial -de ocasión o periódico- o la asunción directa."²⁷

De lo anterior se deriva la posición de considerar la función del Ombudsman dentro de la función policiaca aún cuando en la práctica se evidencien en ocasiones antagónicas. Debemos partir de la base de que la seguridad es principio y fin del Derecho y las instituciones nacidas en su seno, persiguen directa o indirectamente la seguridad.

La policía como órgano de control social, establece un clima de seguridad, en tanto el ombudsman, con su actuación crea también un sentido de seguridad en el orden jurídico.

2. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

a. Antecedentes.

Los tratadistas en la materia, afirman que el primer antecedente en nuestro país lo encontramos en el siglo pasado, con la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, impulsada por Ponciano Arriaga.²⁸

En el siglo XX, tenemos entre los órganos vinculados con la protección a los derechos humanos los siguientes:

²⁷ idem

²⁸ Aguilar Magdalena, Manual de ..., op. cit. pag. 163

a) Procuraduría Federal del Consumidor.

Creada a partir del inicio de vigencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en febrero de 1975, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, y recientemente fusionada con Instituto Nacional del Consumidor, no es propiamente un defensor de los derechos humanos, toda vez que no representa al particular ante ninguna autoridad siendo la propia Procuraduría una autoridad, que emite resoluciones con carácter obligatorio y vinculatorio.

Posiblemente, la única facultad que tenga en relación a la protección de los derechos humanos, sea la representación colectiva de consumidores ante autoridades jurisdiccionales, pero más a manera de abogado de oficio.

b) Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones establecidas en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes a los que se refiere el artículo 2º de la misma. Con la creación de este órgano se busca que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad y se obtenga la aplicación plena de la ley.

Entre sus atribuciones se encuentran:

- **formular a los servidores públicos recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias**

para la adopción de nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad.

- **solicitar informes de los servidores públicos y hacerlos comparecer cuantas veces sea necesario. Obtener datos de oficinas públicas sin que puede negársele el acceso a ninguna dependencia.**

c) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Surge con fundamento en la Constitución del Estado, como un organismo de participación ciudadana para la vigilancia del respeto a los derechos humanos en el territorio estatal.

Entre sus objetivos destacan los siguientes:

- **promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado.**
- **operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias de violaciones a dichos derechos.**
- **recabar de los quejosos o denunciantes la información necesaria para realizar los actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos.**
- **dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción procedentes en los casos de violación.**

- **concientizar a los habitantes del Estado respecto a la importancia de los Derechos Humanos.**

Entre sus facultades podemos citar:

- **hacer recomendaciones a las dependencias del Gobierno Estatal y a los ayuntamientos para que adopten medidas en favor del respeto a los derechos humanos.**
- **solicitar a las dependencias estatales o municipales, datos e informes.**
- **rendir un informe público semestral.**

d) Procuraduría para la Defensa del Indígena.

Este órgano surge en 1986 en el Estado de Oaxaca, y se encarga de luchar contra la opresión y la injusticia que sufren las etnias indígenas. Tiene entre sus funciones:

- **brindar asesoría jurídica.**
- **intervenir para que a los procesados indígenas no se les de maltrato.**
- **intervenir en el proceso de liberación de indígenas que se encuentran privados de la libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural.**

e) Procuraduría Social de la Montaña.

Surge en el Estado de Guerrero, en 1987, como un órgano administrativo desconcentrado por territorio que tiene por objeto proteger los intereses de los indígenas.

f) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Constituido como un organismo de la Administración Pública del Distrito Federal, es el encargado de resolver las demandas de la población capitalina con el propósito de obtener una mejor, mas expedita y eficiente atención de los servidores públicos del propio Departamento durante la gestión de sus trámites, o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos.

Entre sus funciones específicas está el recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridad así como emitir recomendaciones que tiendan a conciliar diferencias entre autoridades o prestadores de servicios y particulares.²⁹

g) Defensoría de los Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es un órgano de carácter independiente, creado en 1986, que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria.

Recibe reclamaciones e inconformidades, solicita informes a los funcionarios universitarios y rinde informes en los términos del estatuto.

²⁹ Se sugiere revisar el Manual del Capitalino editado en 1993 por la Procuraduría Social, que abarca la tramitación de distintos asuntos por parte de los particulares ante las instancias del Gobierno del Distrito Federal.

Magdalena Aguilar menciona aparte la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León de 1979, la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima de 1983 y la Defensoría de los Derechos de Vecinos en el Municipio de Querétaro de 1988.³⁰

Por otra parte Sergio García Ramírez menciona a la propia Procuraduría General de la República como el antecedente inmediato de la actual Comisión e incluso, involuntariamente, hace suponer que existe duplicación de funciones entre estos dos órganos:

“En México y mediante la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se ha introducido una facultad de suma trascendencia en la órbita del Ministerio Público: La recepción de quejas formuladas por particulares respecto de hechos que no constituyen delitos del orden federal, ya sea que se produzcan en relación con otras autoridades, que en la especie pueden ser federales o locales...”

Y sostiene García Ramírez, que “lo que aquí se intenta...es la prudente intervención del Ministerio Público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan, un ombudsman mexicano”.³¹

³⁰ idem

³¹ PGR, "La protección a los derechos humanos", Manuales INACIPE, México, 1988, pag. 32

Por su parte Malo Camacho agrega que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República da el carácter de ombudsman al Ministerio Público, como defensor de los derechos del individuo.³²

Es evidente que la preocupación en torno a los derechos humanos no es algo nuevo en nuestro país ni es producto circunstancial.

Valga recordar el reconocimiento del entonces Presidente Miguel de la Madrid sobre los abusos de autoridad, "que se concretan en privaciones ilegales de libertad, tortura como método de investigación, venta de seguridad o protección, ilegal invasión de domicilio, exacciones y asociaciones delictuosas entre policías y entre delincuentes y policías".³³ Es precisamente en este régimen, en 1983, que desaparece la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), ex servicio secreto dependiente de la policía preventiva del Distrito Federal, contra la que se dirigían las denuncias mas consistentes y frecuentes de tortura en la ciudad de México.³⁴

Para Fix Fierro, existen factores mediatos e inmediatos en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:³⁵

³² Malo Camacho Gustavo, "Los derechos humanos en el sistema de justicia penal (instrumentos de protección), Obra jurídica Mexicana, pag 4623, México, 1988.

³³ Citado por Luis de la Barrera, op. cit., pag.73

³⁴ Es interesante hacer notar que a inicios de la administración del Presidente Carlos Salinas, resurge este organismo con el nombre de Dirección de Inteligencia a cargo de Miguel Nassar Haro, de triste memoria, para desaparecer a la salida del secretario Javier García Paniagua. El propio Nassar se incorpora a fines de la misma administración a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

³⁵ Fix Fierro, Los derechos humanos..., op. cit.

Por lo que hace a los factores inmediatos, los hay internos y externos. Los factores internos se remontan a los años anteriores a 1990 en que se habían multiplicado las quejas y denuncias por violación a los derechos humanos cometidas con motivo de la lucha contra el narcotráfico.

Es precisamente en 1990 cuando el Presidente de la República declara en diversos foros, que, "Este es un momento de firmeza frente a quienes, por defender sus intereses particulares, por enriquecerse por medio del tráfico ilegal de drogas, han querido pasar por encima de las instituciones del país. El narcotráfico es también una forma de violación a los derechos humanos, pero en la lucha contra dicho mal, no consentiremos nunca que para hacer acatar la ley se viole la ley misma."

"El narcotráfico es una amenaza de enormes proporciones a los derechos humanos de cada uno de los mexicanos."

"Usaremos frente a este mal toda la fuerza a nuestra disposición pero no crearemos una amenaza mayor en los órganos encargados de combatirlo."

"No vamos a crear otra amenaza mayor al interior del Estado o en parte alguna de la sociedad".

Mariclare Acosta piensa que los antecedentes inmediatos de la Comisión, "son conocidos por todos, no son diferentes de otros antecedentes que dieron lugar a otras organizaciones. En primer lugar, está, desde luego, todo el proceso de democratización que tuvo lugar en

1988 en donde surgió, se reagrupó, se reagruparon las fuerzas políticas en el país y surge una oposición política y electoral muy beligerante".³⁶

Por otra parte los factores externos, se presentaron a partir de los informes desfavorables de los Organismos no Gubernamentales de carácter internacional (ONG).³⁷

Los factores mediatos se refieren al proceso de desarrollo económico y social a partir de la revolución y la imposibilidad de los órganos de justicia formal para dar una solución rápida y adecuada a muchos de los problemas cotidianos del ciudadano.

En relación al primer factor mediato, Sánchez Azcona, ha sostenido que, "hemos dejado de ser un país rural para ser un país urbano, sin haber resuelto la problemática económica, educativa y social de los grupos indígenas y campesinos; no hemos resuelto la incorporación de estos grupos marginales, no ya a un proceso modernizador como se quiere entender el término en la actualidad, sino referido a otorgar el mínimo de condiciones de dignidad en la vida de estas personas".³⁸

Sin duda, debido al interés generalizado en el tema y la impostergable respuesta que exigía esta situación que conjunto los factores ya señalados, trae consigo una acción sin precedentes en las mas altas esferas, donde las políticas de gobierno dan un giro sobresaliente, influenciado también por las negociaciones de carácter económico traducidas en el Tratado de Libre Comercio.

³⁶ Acosta Mariclare, tomado de la entrevista aparecida en Texto jurídico, primavera 1993.

³⁷ Amnistía Internacional ha hecho propuestas concretas en torno al problema de la tortura: directriz oficial que bajo ninguna circunstancia se tolerará el maltrato; límites a la incomunicación; elaboración de registros; garantías durante los interrogatorios y la custodia; notificación de derechos; régimen estable de visitas; custodia e interrogatorio por distintos organismos; garantías de carácter médico, etc.

³⁸ Sánchez Azcona Jorge, "¿Modernización de México?", del libro Reflexiones sobre el poder, op. cit., pag. 39 y sig.

En otra de sus declaraciones durante 1990, el exPresidente de la República Carlos Salinas de Gortari sostuvo que “El Estado democrático moderno es aquél que garantiza la seguridad de sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentran en su territorio.”

“Es obligación del Estado Mexicano preservar la paz, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.”

“La observación de políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención y respuesta al más alto nivel.”³⁹

“Nuestra convivencia civilizada es inconcebible sin el respeto general, público y efectivo de los derechos humanos que otorga la Constitución. Debe imperar siempre y en todo el Territorio Nacional el Estado de Derecho.”

“Los mexicanos no queremos ni por historia ni por temperamento, proyectos de progreso a costa de nuestras libertades o derechos”.

“Las cosas en México ya no serán como antes, acabaremos tajantemente con toda forma de impunidad, nada habrá por encima de la ley, no se solaparán más abusos, torpezas o excesos que cometan quienes olvidan su responsabilidad de servicio público y pierden el respeto y la comunicación con el pueblo; no defenderé cacicazgos ni intereses particulares que pretendan colocarse por encima del Estado de Derecho.”

³⁹ de la parte considerativa del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 6 de junio de 1990.

“Se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones; se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento legal, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad.”⁴⁰

Adicionalmente, es evidente que, un antecedente de primer orden en el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la actuación impune y al margen de la ley de los cuerpos policiacos. La impunidad, concepto utilizado anteriormente con relación a la tortura y renovado en un marco de apreciación mas amplio, sin duda pone en riesgo un Estado de Derecho bajo el cual nace y se desarrolla la función de policía del Estado.

Nuevamente la simbiosis de atracción y repulsión, antagonismo y coordinación se hace presente entre los derechos humanos y la seguridad pública, centrándose en la impunidad como un parteaguas.

“Las normas jurídicas penales mas acertadas técnicamente para el objetivo de proteger adecuadamente los intereses sociales que se busca tutelar son letra muerta si no se aplican. Es posible sostener que el principal factor de impunidad debe relacionarse con deficiencias de los mecanismos de criminalización secundaria y no con textos legislativos”⁴¹

Al respecto Mariclare Acosta sostiene que, “la violación a los derechos humanos en México es, a mi juicio, estructural. Tiene que ver con el hecho de que a juicio de la comisión prevalece un estado de poder y no un estado de derecho de (sic) México”.⁴²

⁴⁰ declaraciones emitidas por el Presidente de la República durante el año de 1990, en distintos foros.

⁴¹ de la Barreda, op. cit.

⁴² op. cit.

En este contexto, el 6 de junio de 1990, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en cuyo texto, se aprecian como atribuciones de este órgano las siguientes:

- **proponer la política en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.**
- **establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos.**
- **elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.**
- **elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.**
- **representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos.**

- **Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.**

Es oportuno destacar que, no obstante el haber estado adscrita al titular de la Secretaría de Gobernación, esta comisión informaba directamente al Presidente de la República de sus actividades, lo que limitaba la posibilidad de coordinación del responsable del sector.

Hasta ese momento la Comisión Nacional de Derechos Humanos contaba con el Presidente de la misma y un visitador.

El 1º de agosto del mismo año de 1990, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con algunos errores de técnica jurídica que producían cierta incertidumbre ante la obscuridad de su aplicación. Por ejemplo, se señalan competencias que no establece el decreto expedido por el Ejecutivo Federal, aún cuando este reglamento es expedido por la propia comisión; por otra parte se presentan problemas de interpretación respecto a sus resoluciones (recomendaciones).

Es precisamente en este período en la existencia de la comisión, que Oscar González, en su calidad de miembro de la misma, declara ante la prensa que, la Comisión de Derechos Humanos surge para preservar el endeble edificio de los derechos humanos y sus cimientos: legalidad y legitimidad. Esta comisión, es una modalidad a lo que ya ocurre en más de 40 países, "que combina la representación social -un consejo deliberativo y normativo, con miembros honoríficos- y la operatividad gubernamental mediante un órgano ejecutivo que encabezan un presidente y un cuerpo técnico-administrativo." Y agrega, que, "Las

resoluciones de la CNDH son sólo recomendaciones, es verdad; de ahí la necesidad de fundamentarlas con el mayor escrúpulo en hechos y en derecho, valiéndose de sus propios medios con plena independencia y autonomía.”

“Su fuerza está -y en un órgano civilizatorio de su naturaleza no puede ser de otra manera- en su apego a la verdad, en su autoridad pública derivada de su capacidad de convencimiento y de credibilidad. Ciertamente, en un marco más amplio y a la luz de la experiencia, será deseable analizar las características de la comisión recién creada (gubernamental y civil a la vez), la pertinencia de su ubicación en el ámbito del poder Ejecutivo o del Legislativo y su viabilidad misma desde el punto de vista de nuestra realidad política y cultural. Habrá que esperar por lo menos, a su primer informe semestral.”⁴³

b. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en la actualidad.

El 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objeto de la reforma consistió “en la adición de un apartado B al citado dispositivo constitucional para crear un sistema novedoso de protección de los derechos humanos bajo la modalidad de ombudsman”.⁴⁴ El texto de la reforma es el siguiente:

⁴³ González Oscar, carta abierta dirigida al Procurador General de la República y publicada en La Jornada, Uno mas Uno, El Nacional, Novedades, El Universal, El Sol de México, Excelsior y otros, el 24 de agosto de 1990.

⁴⁴ Madrazo Jorge, Texto jurídico, primavera, 1993, pag. 3.

“ARTÍCULO 102.-

A) La ley organizará el Ministerio Público de la Federación.

.....
.....
.....
.....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.”

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.”

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.”

Jorge Madrazo, desprende los siguientes principios de esta reforma:

- a) **el sistema de protección a los derechos humanos previsto en el apartado B del artículo 102 no sustituye o elimina a ninguno de los otros existentes.**
- b) **la reforma es respetuosa de la estructura federal del Estado.**
- c) **la Comisión Nacional de Derechos Humanos actuará como órgano de revisión de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.**
- d) **las recomendaciones que formulen los organismos protectores de derechos humanos, tanto el nacional como estatales, serán autónomas.**
- e) **tres materias serán exceptuadas de la competencia de los organismos protectores de derechos humanos: los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.**
- f) **la Comisión Nacional de Derechos Humanos no podrá conocer de las quejas que pudieran darse por violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos pertenecientes al poder judicial de la Federación.⁴⁵**

El 29 de junio de 1992, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con 76 artículos organizados en seis títulos, a saber:

⁴⁵ idem

Título I Disposiciones Generales; Título II Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Título III Del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Título IV De las autoridades y los servidores públicos; Título V Del régimen laboral; Título VI Del patrimonio y del presupuesto de la Comisión Nacional.

Este ordenamiento se complementa con el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992, con un total de 174 artículos, divididos en seis títulos.

De estos ordenamientos se desprenden los siguientes elementos:

a) naturaleza jurídica.- es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

b) atribuciones:

- **recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.**
- **conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o de particulares que cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de las primeras.**
- **formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.**

- **conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas.**
- **procurar la conciliación entre quejosos y autoridades.**
- **impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.**
- **proponer modificaciones legislativas a las autoridades del país, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.**
- **promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.**
- **elaborar y ejecutar programas de prevención en la materia.**
- **formular acciones y proponer acciones tendientes a obtener el cumplimiento de los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por nuestro país, y proponer la suscripción de otros.**

c) Los órganos que integran la comisión son los siguientes:

- **Presidencia, a cargo de un presidente, nombrado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, con duración de cuatro años en el cargo, prorrogables por una sola vez. Destacan entre sus obligaciones, ejercer la representación legal de la comisión, aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas así como enviar un informe anual al Congreso de la**

Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión. La presidencia cuenta con las dependencias siguientes:

Dirección General de Quejas y Orientación.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Comunicación Social.

Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.

Contraloría Interna.

Secretaría Particular

Coordinación de asesores.

- **Consejo, integrado por diez personas, en calidad honoraria (excepto el presidente que también forma parte del consejo), nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, y con facultades para establecer los lineamientos generales de actuación de la comisión, aprobar las normas de carácter interno de la propia comisión y opinar sobre el proyecto de informe anual. El consejo cuenta con una Secretaría Técnica que a su vez tiene las dependencias siguientes:**

Dirección de Capacitación.

Dirección de Publicaciones.

- **Secretaría Ejecutiva, con atribuciones para proponer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la comisión, realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia, preparar anteproyectos de iniciativa de ley y colaborar en la elaboración de los informes anuales y especiales.**
- **Visitadurías Generales, en número de tres, a cargo de los Visitadores Generales, quienes tienen la obligación de recibir las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, procurar la conciliación e iniciar la investigación de las quejas y denuncias.**
Estas visitadurías cuentan con:
 - Una Dirección General.**
 - Tres direcciones de área**
 - Coordinación de Procedimientos Internos.**
 - Coordinaciones de Programas Especiales.***
 - Visitadores Adjuntos.**
- **Secretaría Ejecutiva, con la obligación de proponer las políticas generales en materia de derechos humanos; promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos; realizar**

* La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios no cuenta con estas coordinaciones.

estudios sobre instrumentos internacionales en la materia, entre otras, contando para tal efecto con:

Una Dirección General.

Dos direcciones de área.

3. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

El 22 de junio de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que junto con el Reglamento Interno del propio organismo, publicado el 16 de diciembre de 1993, le dotan del marco jurídico necesario para su actuación.

De estos textos se desprenden los siguientes elementos:

a) naturaleza jurídica.- es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios' que tiene por objeto esencial la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos con ámbito territorial de actividad circunscrito al Distrito Federal.

b) atribuciones:

- **recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.**
- **conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, por actos u omisiones de**

autoridades de carácter local del Distrito Federal o de particulares que cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de las primeras.

- **formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.**
- **procurar la conciliación entre quejosos y autoridades.**
- **promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el Distrito Federal.**
- **proponer modificaciones legislativas a las autoridades del Distrito Federal, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.**
- **elaborar y ejecutar programas de prevención en la materia.**

c) Los órganos que integran la comisión son los siguientes:

- **Presidencia, a cargo de un presidente, nombrado por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea de Representantes, con duración de cuatro años en el cargo, prorrogables por una sola vez. Destacan entre sus obligaciones, ejercer la representación legal de la comisión, aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas así como enviar un informe anual al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes sobre las**

actividades de la comisión. La presidencia cuenta con las dependencias siguientes:

Dirección General de Quejas y Orientación.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Comunicación Social.

Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones.

Secretaría Particular

Coordinación de asesores.

- **Consejo, integrado por diez personas, en calidad honoraria (excepto el presidente que también forma parte del consejo), nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea de Representantes, y con facultades para establecer los lineamientos generales de actuación de la comisión, aprobar las normas de carácter interno de la propia comisión y opinar sobre el proyecto de informe anual. El consejo cuenta con una Secretaría Técnica que a su vez tiene las dependencias siguientes:**

Dirección General de Difusión y Promoción

Dirección de Promoción y Capacitación.

Dirección de Difusión y Publicaciones.

- **Visitadurías Generales, en número de dos, a cargo de los Visitadores, quienes tienen a su cargo la tramitación de los expedientes de queja que la Dirección General de Quejas y Orientación les asigne por turno. Estas visitadurías cuentan con:**

Una Dirección General.

Dos direcciones de área

Coordinación de Procedimientos Internos.

Visitadores Adjuntos.

4. *LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.*

a. Planteamiento

Es frecuente que se cuestione la actividad de los cuerpos de seguridad pública por parte de la población y medios de comunicación, que infortunadamente destacan los errores sobre los aciertos de estas corporaciones e inclusive interpretan acciones oportunas como violatorias de los derechos humanos.

Es insoslayable que diariamente existen hechos que pudieran constituirse en violación a los derechos humanos por parte de la policía preventiva, explicándose esta situación por algunos estudiosos, a partir del difícil medio de la seguridad pública, equívoco y con múltiples factores que favorecen la manifestación de estas conductas.

Al respecto Elías Neuman afirma que “hay trabajos en los que la policía se aboca legalmente y otros meta-policiales que deben ser execrados de la sociedad pues no se avienen con la democracia y la dignidad humana. Ensombrecen la carga pública de que está investida pues son ‘trabajos’ funestos si se los mide en términos de la relación policía-pueblo. Resulta imposible no puntualizarlo porque se puede vivir por el delito, pero ello no implica parapetarse en el logro y la conservación de espacios de poder y en el uso de medios y métodos abominables, condenados para (sic) la ética social y la doctrina de los derechos humanos”.⁴⁶

Por ello ha sido motivo de preocupación tanto de las Comisiones Nacional y local de Derechos Humanos como de organismos no gubernamentales revertir esta tendencia, aún cuando entratándose de policía preventiva la problemática no es tan grave como en otras organizaciones policiales..

El reconocimiento inherente a este fenómeno es internacional y generalizado, entre las propias policías. Muestra palpable se presentó en 1993 en el encuentro de Policías Municipales de Ciudades Capitales de Iberoamérica, donde una de las principales conclusiones fue, “establecer y reforzar mecanismos de control en los cuerpos policiacos para evitar que sus miembros violen los derechos humanos”, y comentaron sobre la necesidad de que los policías tengan un nivel de vida digno a fin de que ello “permita que su función sea cumplida dignamente sin pretexto, así como que haya respeto a los derechos humanos y garantías de (sic) quienes están encargados de la seguridad pública”.⁴⁷

⁴⁶ op. cit., pag. 85

⁴⁷ Uno mas uno, del 27 de agosto de 1993, pag. 14.

Es apreciable el acercamiento de la seguridad pública y los derechos humanos, concediendo doctrinal y fácticamente derechos humanos a los miembros de las corporaciones policiacas como parte de la comunidad a la que sirven. Este acercamiento converge en la creación de una cultura de seguridad que involucra indefectiblemente una cultura de derechos humanos sólida que hace posible afirmar que la "buena procuración de justicia,(y) una buena seguridad pública, son cien por ciento compatibles; que al final de cuentas responden a los mismos principios: la dignidad humana y la idea de justicia".⁴⁸

Ahora bien, no es posible dejar al margen que la apreciación personal de cada uno de los actores en el respeto a los derechos humanos en el marco de la seguridad pública influencia determinadamente la impresión general sobre la observancia de estos principios por parte de las corporaciones.

Por ejemplo, Amalia García entonces presidenta de la II Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de Representantes, ha sostenido justificadamente que deben respetarse los derechos humanos hasta de los delincuentes más peligrosos⁴⁹, sin embargo, legítimamente se exige una actuación más enérgica de la policía frente a la delincuencia, sobre todo entratándose de aquellos delitos que más molestia causan a la comunidad, como la violación a menores o las lesiones causadas por imprudentes conductores de "microbuses", casos en los que, incluso, han estado a punto de ser "linchados" por la población los presuntos responsables. Esta ambivalencia produce una sensación de

⁴⁸ Carpizo Jorge, Tríptico de la Procuraduría General de la República titulado "A la opinión pública", fechado en mayo de 1993.

⁴⁹ citado por Alfredo Grados del Universal, en el ejemplar del 4 de junio de 1993.

incomprensión y marginación en el policía preventivo que así ve su situación como servidor público constantemente en entredicho entre la obligación jurídica de actuar y de respetar paralelamente los derechos humanos, sin que le quede hasta el momento del todo claro el lugar donde se ubica la frontera.⁵⁰

Sostenía el Secretario General de Protección y Vialidad en 1993: "Vamos a respetar los derechos humanos siempre que las circunstancias lo permitan. Cuando nos disparen y nos maten policías (sic), lo menos que puede hacer un elemento de seguridad quien también es ser humano y tiene derechos humanos, es defenderse, defender su vida para poder defender la de los ciudadanos".⁵¹

Para Diego Valadés, Exprocurador General de Justicia del Distrito Federal, "no ha disminuido la eficacia de la policía con motivo de la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De hecho los indicadores delictivos actualmente existentes son inferiores a los que existían antes del surgimiento de la Comisión. Luego, esto permite demostrar que con la existencia de la CNDH no ha habido más impunidad".⁵²

En congruencia, Carlos Rodríguez, Presidente interino de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante 1994, sostiene que "La delincuencia sólo debe perseguirse por lo métodos legales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no se opone al uso

⁵⁰ idem

⁵¹ citado por Francisco Mejía, El Nacional, del 4 de junio de 1993, pag. 23

⁵² Valadés Diego, Texto jurídico, primavera, 1993.

racional de la fuerza cuando ésta es legítima. Sólo los policías ineficientes, corruptos y torturadores toman de pretexto a la Comisión para no cumplir su trabajo.”⁵³

Otros opinan que “la política de los derechos humanos acosa a las corporaciones policiacas, que actúan con cautela y temor. En el caso de secuestros, los familiares de las víctimas rechazan su intervención. La policía mexicana enfrenta el dilema de resolver la ola de secuestros para cumplir con la sociedad y el rechazo de su intervención por parte de los grupos afectados; ir a la cárcel acusados de violar los derechos humanos, el aumento de actos delictivos y el miedo que ahora tienen los policías para enfrentar a secuestradores, narcotraficantes y ladrones. Hoy los policías tienen miedo a los delincuentes; el policía puede ser juzgado como cualquier delincuente y es enviado al reclusorio común, peligrando así su vida. La falta de libertad de actuación ha hecho perder la dignidad al policía y lo ha impulsado a la delincuencia”⁵⁴

Luis de la Barra opina que “Los derechos humanos consisten no en defender criminales, sino en que el Estado no se vuelva criminal”⁵⁵

La ciudadanía también se ha manifestado sobre el tema: “la Comisión Nacional de Derechos Humanos está pecando de civilización exagerada, defendiendo a los que debe castigarse, a los que propician el caos social...”.⁵⁶ Según un estudio de opinión llevado a cabo por el diario El Herald de México, 7 de cada diez ciudadanos entrevistados aseguran

⁵³ Excelsior, 5 de agosto de 1994, pag. 16.

⁵⁴ El Financiero, 2 de mayo de 1994, pag. 51.

⁵⁵ Ortiz Verónica, El Financiero, 5 de noviembre de 1994, pag. 17.

⁵⁶ García Alamilla Hilario, El Universal, en Cartas al Director, 5 de agosto de 1994, pag. 1-C.

que limitando la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se mejoraría el servicio de seguridad pública.⁵⁷

Todos estas opiniones que aparentemente son antagónicas, coinciden en su esencia aún cuando, el contexto en que se interpreta el respeto a los derechos humanos varíe. Evidentemente, este respeto no implica dejar de aplicar la ley, ni tampoco la preponderancia de intereses particulares y mezquinos sobre el interés de una comunidad, de vivir en un estado de derecho donde se garantice su seguridad y se respeten sus derechos.

b. Respeto a los derechos humanos por parte de la policía del Distrito Federal.

En el Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que abarca de mayo de 1992 a mayo de 1993, no aparece recomendación alguna en relación a la Secretaría General de Protección y Vialidad. Sin embargo, en las páginas 464 y 465, dentro del capítulo XV "Programa de Capacitación", existe la alusión del incumplimiento por parte de esta Secretaría en relación a la falta de apoyo demostrado en materia de capacitación en derechos humanos. A la letra dice:

"Se continuó con los cursos de sensibilización y concientización a los alumnos de la Academia de Policía de la Secretaría General de Protección y Vialidad del DDF. Se impartieron catorce cursos a 2221 participantes durante 55 horas-curso. Los temas tratados fueron Derechos Humanos; Nuevos instrumentos de defensa de los Derechos Humanos; Seguridad Pública y Derechos Humanos."

⁵⁷ El Herald de México, 29 de agosto de 1994, pp.

“Con las instituciones mencionadas se organizó el Seminario sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, en el que se impartieron dos cursos a 96 instructores, durante 28 horas, a los que se entregó un cuadernillo y material didáctico de apoyo. Todos ellos forman parte de la planta de profesionales de Derecho adscritos a las subdelegaciones jurídicas y de gobierno del DDF, quienes a su vez capacitarían a los policías preventivos en cada una de las delegaciones del Distrito Federal. Los temas que se impartieron fueron Derechos Humanos y seguridad pública; Derechos y deberes del policía; La responsabilidad administrativa y penal; y Didáctica y metodología de la capacitación en Derechos Humanos. Los cursos a impartirse por parte de dichos instructores serían monitoreados y evaluados por personal de la Dirección de Capacitación de la Comisión Nacional. Para ello se visitaron 17 sectores en las diferentes delegaciones políticas del Distrito Federal; sin embargo, la evaluación no se llevó a cabo debido a que los jefes de sector no tenían órdenes superiores para la realización de dichos cursos”.⁵⁸

Cabe agregar, que aún cuando la participación de la Comisión no fue posible, estos cursos se llevaron a efecto, acudiendo más de cuatro mil elementos. Sin embargo los instructores no fueron aquéllos que en principio colaborarían, sino abogados de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial de la Secretaría General de Protección y Vialidad, adscritos a cada uno de los sectores, los cuales han sido capacitados por la propia Comisión.

⁵⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Informe anual", mayo 1992-mayo 1993.

El que en este informe no exista recomendación expresa para la policía del Distrito Federal, no se traduce en respeto automático e irrestricto a los derechos humanos, y situaciones que reflejan la subsistencia de anomalías llegan a darse con alguna frecuencia.

Con motivo de la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a cargo del Dr. Luis de la Barreda Solórzano, en momentos de particular trascendencia, se afirmó en el seno de nuestra II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que dicha comisión laboraría "en un marco en el que quienes comúnmente lesionan los derechos humanos de la población capitalina sean elementos (sic) de las policías preventiva y auxiliar" y agrega, "Los atendidos por la Comisión no serán casos menores. Serán casos graves porque son cotidianos". Enseguida hace alusión a los casos límite, como el de un músico de la Orquesta Clásica de la ciudad de México que fue golpeado por policías preventivos. Alrededor de dos semanas después se decidió a presentar la denuncia correspondiente. Murió en las 24 horas posteriores".⁵⁹

Las reacciones que han provocado estas opiniones, obstaculizan la relación armónica entre la sociedad y la policía que al decir de la mayoría de los profesionales en este ramo, es requisito indispensable para lograr éxito en el "combate a la delincuencia". "Un objetivo fundamental que debe tener presente cualquier corporación policiaca, es mantener la confianza de la ciudadanía".⁶⁰

⁵⁹ Valderrábano Azucena, "El Universal" del 11 de septiembre de 1993, pag. 4

⁶⁰ conclusiones del IV Encuentro de Policías Municipales de Ciudades Capitales de Iberoamérica, aparecidas en Excelsior del 25 de agosto de 1993, pag. 47-B

Valga agregar que durante 1994, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sólo emitió diez recomendaciones de las cuales 3 fueron contra policías del Distrito Federal; por ejemplo, la 1/94, relativa a la comisión de tortura por parte de policías patrulleros en perjuicio de Enrique Daniel Palma, recomendándose la destitución y denuncia ante el Ministerio Público de los hechos posiblemente constitutivos de tortura, recomendación que ha sido atendida; la 8/94, relacionada con el caso de la prostitución en la merced y los abusos sufridos por las prostitutas por parte de la policía preventiva, que igualmente ha sido atendida, con la asignación de personal femenino especializado.⁶¹

Para revertir esta tendencia a violar los derechos humanos, el propio Presidente de la Comisión de Derechos Humanos capitalino reiteró en 1994 sobre la necesidad de lograr una profesionalización de los cuerpos policiales, pagando "salarios decorosos" a los agentes policiacos principalmente en el ámbito de la policía preventiva, combatiendo así los abusos y excesos de poder.⁶²

"Se trata de crear una cultura de seguridad pública y esto indica que hay la idea de instituir ésta como parte indivisible de nuestro modo de vivir, lo que pudiera significar igualmente avanzar desde las incómodas condiciones de vida del tercermundismo a las ideales del Primer Mundo, al que México se asoma y trata de llegar"⁶³

⁶¹ Puente Sandra, El Universal, 3 de noviembre de 1994, pag. 1..

⁶² La Afección del 23 de noviembre de 1993, pag. 9

⁶³ Flores Antonio, "La seguridad pública , preocupación de siempre", Novedades del 10 de septiembre de 1993, pag. 17

Rodolfo Blanco Ramírez, ex Director General de la entonces Academia de Policía del Distrito Federal, afirma que "La cultura de seguridad pública es uno de los factores que determinan el bienestar común y favorece la vigencia del orden jurídico".⁶⁴

"Buena procuración de justicia,(y) una buena seguridad pública, son cien por ciento compatibles; que al final de cuentas responden a los mismos principios: la dignidad humana y la idea de justicia".⁶⁵

En todo caso esta cultura de seguridad deberá considerar que el problema delincencial no es coyuntural ni producto de una deficiente actuación policiaca; es un problema social multidisciplinario producto de esquemas y moldes socioeconómicos toda vez que "gran parte de la inseguridad pública que ahora padecemos se ha generado en el desempleo y la miseria en que viven millones de mexicanos, que debe aliviarse primero: De otro modo crecerá más la delincuencia".⁶⁶

Es importante que se eviten los abusos en una detención, pero sería mejor atacar las causas que originan esa detención. La miseria y el éxodo del campo a la ciudad crean condiciones propicias para el desarrollo de la delincuencia; quien vive en zonas marginadas tiene dañada su capacidad de comunicarse a su interior (valores, imaginación) lo que impide su comprensión de la norma jurídica; esto, con el surgimiento de necesidades creadas por los medios de comunicación, dañan la capacidad de autonomía del ser humano lo que hace surgir el narcisismo que fatalmente, a través del sadismo, crea violencia.

⁶⁴ Blanco Rodolfo, citado por Xavier Rojas, en El Heraldó del 23 de agosto de 1993, pag. 10

⁶⁵ Carpizo Jorge, Tríptico de la Procuraduría General de la República titulado "A la opinión pública", fechado en mayo de 1993.

⁶⁶ Flores Antonio, op. cit.

“La impunidad y el abuso de autoridades de corporaciones policíacas persisten en nuestro país porque aún no es lo suficientemente fuerte la cultura de respeto a los derechos humanos.”⁶⁷

En síntesis, cabe señalar que existen casos de violación a los derechos humanos por parte de la policía del Distrito Federal y posiblemente se aúnen un número no determinado de casos no denunciados, lo que ha provocado como reacción, la instrumentación de una serie de medidas tendientes a evitar el surgimiento de estas violaciones aunque, al decir de algunos estudiosos de estas materias, el problema sea algo más que un asunto normativo, sino psicológico, educativo y fatalmente cultural.

⁶⁷ Madrazo Cuellar Jorge, reportaje de Alejandro Torres. "El Universal", 2 de octubre de 1993, pag. P-P

CAPITULO III

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA PREVENTIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO (ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL)

A. CONTENIDO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA

González Oropeza comentaba: “la Constitución no prevé en forma expresa la función preventiva de esta clase de policía (preventiva). Sabemos que cuando se redactó la Constitución, los constituyentes sabían que existía esta función, dado que la policía desde hacía muchos siglos ejercía esa actividad. Así, el constituyente parece que sólo decidió consagrar en nuestra Carta Magna aquellas actividades represivas que habían sido objeto de abusos por estos cuerpos de seguridad... La referencia genérica de la Constitución a la fuerza pública y a la policía hace suponer que se incluye a la policía preventiva”.¹

Actualmente, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tomado el papel legitimador de la seguridad pública que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, expresamente la regula, bajo el siguiente texto:

“ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de 36 horas.

¹ Casas Alemán Jaime, La Seguridad Pública en el Distrito Federal, tesis para obtener el grado de licenciatura en Derecho por la Universidad Panamericana, México, 1992, pag. 127 y ss.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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”

Se pueden distinguir dos actividades fundamentales a cargo del Estado, tanto en la aplicación de reglamentos gubernativos de policía como en la persecución del delito, que se engloban en el macroconcepto de seguridad pública que conlleva a la organización en todos los niveles gubernamentales, coordinando acciones a través de los órganos responsables de tales ramos, aspecto este último del que trata el capítulo subsecuente de este trabajo.

Los reglamentos gubernativos han sido en nuestra legislación medio y condición para establecer reglas elementales de convivencia social. Los bandos municipales y

disposiciones relacionadas con el gobierno del Distrito Federal, nos muestran ejemplos bien sabidos de esta circunstancia. Así, la coexistencia armónica de un cuerpo social se define como orden público obtenido a través de acciones agrupadas en el concepto de seguridad pública, que tradicionalmente ha tenido un matiz marcadamente policial.

Policía preventiva, bajo este modelo queda inmersa en el discurso de seguridad pública preventiva, en tanto que la persecución de delito aún cuando forma parte de la seguridad pública, se orienta ya no a la prevención o disuasión, sino a la aplicación de la norma penal al buscar al delincuente y los medios probatorios de su conducta delictiva.

Para algunos autores, es posible diferenciar la labor preventiva de la persecutoria a partir de este precepto constitucional; así, Sam López, dice que a partir del artículo 21 constitucional, se puede dividir la función policial entre policía preventiva administrativa o gubernamental y policía judicial; "la primera ejercita labores de vigilancia, manteniendo el orden, garantizando la propiedad, la libertad y la seguridad personal colectiva; la segunda investigando hechos delictivos tratando de descubrir presuntos responsables o autores recogiendo el mayor número de pruebas posible para ponerlas a disposición de las autoridades competentes".

"La razón de dividir a la policía en dos grandes ramas se debe a que la ley al menos en nuestro país, no acepta más que dos, que es además lógico, ya que las denominadas secretas, políticas, de seguridad o de servicios especiales, no son sino variantes de la policía preventiva o de la judicial y que en última instancia invaden funciones de una u otra." ²

² Sam López Jesús, "La Policía Judicial en México", s/e, México, 1988, pags. 14 y 15.

En todo caso la vigilancia en el respeto a reglamentos gubernativos y de policía coadyuva a lograr un clima favorable para la inhibición de conductas delictivas independientemente de que la prevención es una función generalmente aceptada para la policía administrativa, como órgano del poder ejecutivo federal que es integrante del aparato de administración de justicia material que el poder ejecutivo federal realiza al ser reconocido en todos los foros jurídicos que la división clásica de poderes no se concretiza con absoluta pureza en ningún régimen. **Prevención** es un concepto íntimamente relacionado con orden y seguridad pública.

Limitadamente, orden es un estado de paz que se opone a la perturbación (Albasanz); es el mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad públicas (García Trevijano). Ahora, el orden público abarca la existencia de condiciones de vida aceptables para todos. Ya no estamos frente a la concepción tradicional que abarca sólo el mantenimiento de la tranquilidad y seguridad. ³

Para José Sánchez, la paz y el orden público, englobados, en mi concepto, en seguridad pública, son todos aquellos objetivos y funciones de tipo político que, dentro de la administración pública, le asigne al órgano (policía) "el representante legítimo del poder", pudiendo citarse como funciones:

- 1) seguridad y paz nacionales comprendiendo el resguardo del territorio nacional y la paz social, a cargo del ejército;

³ Albasanz Gallan Fernando, "La Policía de circulación sobre las vías públicas y los cuerpos de la policía municipal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, pags. 23, 27, 202 y ss.

- 2) impartición de la paz y la justicia social a cargo de órganos policiales de apoyo administrativo así como órganos judiciales;
- 3) prevención y conservación de la seguridad pública, a cargo de órganos policiales paramilitares y administrativos. ⁴

B) PREVENCIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA.

“El fin principal de toda buena legislación” debe ser la prevención del delito. ⁵

Para Orellana Wiarco, el Estado o la sociedad frente al fenómeno de la delincuencia reacciona con dos tipos de medidas:

- a) medidas preventivas.
- b) medidas represivo-preventivas (prevención por medio de la represión) ⁶

Algunos autores agregan la disuasión, definida como la prevención sobre el terreno por la policía francesa. Es evidente que en un parámetro directamente proporcional al desarrollo de una comunidad, las segundas tienden a desaparecer.

Bobbio sostiene que en la sociedad contemporánea el Estado consigue la adhesión del ciudadano mediante un “control social cada vez más de tipo persuasivo y no coactivo, y

⁴ Sánchez José y otro, La policía preventiva del Distrito Federal, versión mecanográfica, premio INAP 1987, México, 1988, pag. 49.

⁵ Beccaria, op. cit., pag. 106.

⁶ Orellana Wiarco Octavio, Manual de Criminología, Porrúa, 3ª edición, México, 1983, pag. 34.

cuya eficacia está asegurada no a través de la coacción física (como ocurre en cualquier ordenamiento jurídico), sino por medio del condicionamiento psicológico” .⁷

Como ya adelantábamos en el capítulo primero del presente trabajo, la actividad preventiva ha sido entendida como la serie de acciones realizadas por el gobierno de un Estado que se orientan a proporcionar a las comunidades un clima propicio de desarrollo, en un marco de respeto al Estado de Derecho, sea disuadiendo en la comisión de conductas antisociales, sea reprimiendo éstas. Sin embargo tradicionalmente se ha centrado la respuesta gubernamental en el ámbito policial sin atender multidisciplinariamente el problema, estudiando y resolviendo los factores desencadenantes de la inseguridad.

El eminente criminólogo ya fallecido Roberto Tocavén, da un peso mayúsculo a la familia como factor que propicia o inhibe la criminalidad; así, ha citado a Freud, quien subrayó la importancia capital de las relaciones padres-hijos en la socialización de los instintos. “paradójicamente, una socialización adaptada puede a veces puede resultar inquietante. Así ocurre cuando el niño nacido de padres delincuentes hace suyo su código antisocial. Igual que un niño perteneciente a un medio desheredado se desarrolla en un clima de indigencia cultural.”

“Pero de manera habitual son las carencias afectivas y educativas, que perturban la relación padres-hijos, las que es necesario incriminar. El matrimonio Sheldon Glueck consagró su vida a efectuar el estudio comparado de grupos de 500 jóvenes delincuentes y 500 jóvenes no delincuentes. Estos mil sujetos fueron escogidos en los medios sociales de Boston,

⁷ Pattaro Enrico, “Filosofía del derecho, Derecho y ciencia jurídica”, Reus, S.A., Madrid, 1980, pag. 181.

sensiblemente idénticos desde el punto de vista ecológico y económico. Cuidaron que tuvieran niveles culturales e intelectuales similares. Siguió la carrera de estos jóvenes hasta los 30 años. Constataron que las diferencias de comportamiento de los sujetos de ambos grupos continuaron manifestándose en este período. El resultado más importante de sus investigaciones es, seguramente, el que haya que buscar en las relaciones del grupo familiar los factores susceptibles de fundar el pronóstico criminológico. La disciplina materna y paterna, la afectividad maternal y paternal, la cohesión familiar son los que retuvieron. La disciplina severa e irregular, la hostilidad o la indiferencia, la ausencia de unidad familiar se asocian regularmente en un pronóstico sombrío. Cuando la liberación sexual, la pornografía son exaltadas; cuando las disociaciones familiares ya no son frenadas, sino admitidas por la sociedad; cuando la educación de los niños es improvisada, caótica, desorganizada; cuando la madre y el padre juegan papeles inconsistentes y desviados, la formación de nuestros jóvenes se encuentra gravemente perturbada. La evolución de la familia mexicana hacia un tipo matriarcal, con la decadencia de la imagen paterna, incapaz de suministrar a los jóvenes, elementos de identificación, es sin duda un factor de carencia educativa que no ha sido suficientemente subrayado.”

“Oculto en la personalidad, el trauma infantil, herida mal cicatrizada, se reencuentra regularmente entre los delincuentes; bajo la máscara, bajo la apariencia, bajo el desafío del criminal endurecido hay siempre -puede dársele el carácter de ley- una herida secreta.”

“La persistencia de una mentalidad infantil, expresada en un egocentrismo intransigente, en el dominio prolongado del principio del placer sobre el principio de la realidad, en el mantenimiento de un sentimiento profundo de angustia y de inseguridad de donde procede

la agresividad, en la incapacidad de un compromiso afectivo y en el carácter débil, encuentra su origen la socialización defectuosa.” ⁸

Para Sandro Cohen, la inseguridad es un problema económico y político. “Deviene de una cuestión de descomposición social, el cual tiene que ver con la estructura familiar. Es un asunto de poder cuando la violencia se ejerce desde la autoridad (policía).” Este columnista al hablar de las medidas preventivas tomadas por la Procuraduría General de la República, consistentes en publicaciones que explican lo que buscan los “ladrones”, para crear conciencia de la necesidad de tomar precauciones, afirma que no se resuelve un problema de fondo. “Cuando haya menos pobreza, mejor distribución del producto interno bruto, menos consumo de drogas y alcohol, más y mejores escuelas, irán bajando los índices de delincuencia.” ⁹

“A pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo para lograr una sistematización de las medidas preventivas, en relación a los factores que contribuyen a la delincuencia, (resulta)... tan difícil lograrla, porque obedece a un conjunto de condiciones políticas, sociales, culturales, etc., apoyadas todas ellas en la economía, y todas estrechamente vinculadas, correlacionadas de tal manera, que ni siquiera para fines especulativos es sencillo lograr una separación para su mejor comprensión.” ¹⁰

⁸ Tomando la conferencia dictada por el Dr. Roberto Tocavén García en la entonces Academia de Policía, hoy Instituto Técnico de Formación Policial, el 1º de diciembre de 1993, que puede ser consultada en la biblioteca del propio Instituto.

⁹ Cohen Sandro, Uno más uno, 9 de agosto de 1994, pag. 12.

¹⁰ Orellana. op. cit.

Sin duda a lo anterior ha contribuido la rápida modificación de las condiciones sociales, la puesta en marcha de tecnologías avanzadas, la complejidad creciente de las grandes organizaciones tanto administrativas como económicas, el desarrollo de los medios de información y la intensificación de las relaciones internacionales que suponen nuevos riesgos como el tráfico de estupefacientes y psicotrópicos, la delincuencia "electrónica y tecnológica", la degradación del medio ambiente, los peligros asociados con la utilización de procesos industriales complejos, con el desarrollo de redes de transporte y la transformación de las clases sociales, lo que no obsta para reconocer que la prevención de la delincuencia tiene un carácter fundamental en el ámbito internacional para el desarrollo económico y el proceso de democratización.

Hasta ahora, las políticas de atención del fenómeno preventivo se han limitado a combatir efectos visibles de la delincuencia y no sus raíces, a partir de respuestas policiales aisladas de cualquier otra medida. La prevención es algo más que la función policial tradicional: es impedir que se creen condiciones que favorezcan el surgimiento y desarrollo de conductas antisociales. La policía cubre sólo una actividad disuasiva a partir de su presencia, creando un clima que limite la capacidad de acción de transgresores y delincuentes.

La prevención ha sido clasificada en:

- a) prevención de la delincuencia juvenil y de los delincuentes en general;
- b) prevención general y específica (especial);
- c) prevención pasiva y activa (disuasión);
- d) prevención primaria, secundaria y terciaria;

- e) prevención social y situacional; y
- f) prevención defensiva y emancipadora.

Prevención de la delincuencia juvenil.

Es evidente el aumento de conductas delictivas en menores de edad en países como el nuestro en que un gran porcentaje de la población es menor de 25 años. A esto se aúna una lacerante realidad de un millón de menores entre los 8 y los 7 años adictos a solventes, principalmente niños callejeros¹¹. El tratamiento a este problema ha sido controvertido incluso tomándose medidas contradictorias, como es el caso del decremento en la edad para considerar imputables a personas mayores de 16 años. Así, en fechas recientes, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal durante 1994 realizó mesas redondas para impulsar "una propuesta de ley que permita reducir reducir la edad de imputabilidad¹²"; en tanto, el grupo panista de ese año en la II Asamblea de Representantes del D.F., considera que no debe disminuirse la edad de imputabilidad sino elaborar una política integral criminológica que atienda aspectos sociales, psicológicos y culturales. ¹³ Por su parte, la Secretaría de Gobernación se inclina por no modificar el marco jurídico, toda vez que una persona menor de 18 años no tiene la capacidad de hacerse consciente y responsable de sus actos, sin importar cuan grave haya sido el delito cometido. ¹⁴ Como veremos más adelante, la ahora instancia legislativa del Distrito Federal,

¹¹ Novedades, 23 de abril de 1994, pag. 41-A.

¹² ver Uno más uno pag. 13, Summa pag. 18-A y Diario de México pag. 3-A, del 21 de julio de 1994.

¹³ Ortíz Genoveva, La Prensa, 19 de julio de 1994, pag. 2.

¹⁴ Higuera Cecilia, El Universal, 29 de agosto de 1994, pag. 1-C.

Asamblea de Representantes, en 1993, se orientó a disminuir la edad en responsabilidades derivadas de la comisión de infracciones cívicas (11 años).

La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial en la prevención del delito en la sociedad, según se reconoce en el seno de las Naciones Unidas. Se afirma que dedicada la juventud a actividades lícitas y socialmente útiles, los jóvenes pueden desarrollar actitudes no criminógenas. Los programas preventivos se recomienda se centren en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia, comprendiendo:

- Suministro de oportunidades, en particular para aquellos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan un cuidado y una protección especiales;
- Doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia que persigan reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de infracciones o de las condiciones que las propicien;
- Protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de los jóvenes;
- Reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes son con frecuencia parte del proceso de madurez y tienden a desaparecer espontáneamente;
- El calificar a un joven de extraviado o delincuente favorece el desarrollo de pautas permanentes de comportamiento indeseable.

- Debe ponerse especial atención dentro de las políticas de prevención al proceso de socialización e integración de niños y jóvenes, principalmente a través de la familia, logrando el bienestar y estabilidad de esta célula social.
- Independientemente de la formación académica y profesional deben enseñarse valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de otras civilizaciones, así como los derechos humanos y las libertades;
- Fomentar la personalidad, desarrollar el sentimiento de pertenencia a la comunidad, apoyo emocional, evitar medidas disciplinarias severas y castigos corporales;
- Creación de un ombudsman para los jóvenes. **15**

Prevención general y especial.

Tradicional división dentro del campo penal y penitenciario lo constituye la prevención general y especial, entendida la primera como el efecto disuasor de la norma penal, en tanto que la segunda se aplica cuando la primera se muestra ineficaz y surge el delito, atendiendo a la rehabilitación o reinserción social del individuo. Sin embargo las condiciones de desarrollo social contemporáneo muestran la ineficiencia de ambas toda vez que aún con normas penales más severas el delito se sigue presentando y cada vez con mayor violencia en tanto que la rehabilitación en las condiciones actuales en que se encuentra nuestro sistema penitenciario no pasa de ser una utopía. Todavía es materia de discusión determinar si el delincuente sufre una desviación patológica, es víctima de una sociedad que lo priva de

15 Octavo Congrero..., op. cit., pag. 35.

oportunidades o simplemente es una persona que ha tomado como decisión independiente el delinquir, dependiendo de la posición que se adopte en el tipo de tratamiento que se le de.

Prevención pasiva y activa.

Cabe agregar que el papel protagónico de la policía preventiva se circunscribe en la mayoría de las ocasiones a la disuasión a base de presencia al dificultar la manifestación de conductas antisociales, que no tendría mayor efectividad sin la actividad material y formalmente legislativa que limita las libertades del individuo en aras de obtener una convivencia social, lo que forma un binomio aparentemente contradictorio: lograr la libertad a base de limitarla; lograr el desarrollo de la democracia a partir de controles sociales de policía. **16**

Al respecto, Augusto Comte ya afirmaba que existía el problema de coordinar sin contradecirse dos conceptos al parecer opuestos: el de orden y el de libertad. Demostró que no hay orden sin progreso ni progreso sin orden. A la idea "revolucionaria" de una libertad sin límites opuso la idea de una libertad ordenada, de una libertad "que sólo sirviese al orden". **17**

La prevención activa, sugiere una actividad del Estado a partir de la acción legislativa y ejecutiva, traducida en el ejercicio del poder de policía, con restricciones a la libertad individual, enmarcadas en una relación de dominación coactiva; en tanto, la prevención

¹⁶ "La democracia necesita la policía. Una sociedad libre no puede pasar de un determinado nivel de orden a simplemente a una cierta previsibilidad a los cambios sociales de cada día..." (Glorieux, op. cit. pag. 4).

¹⁷ Zea Leopoldo, *El positivismo y la circunstancia mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pag. 41, 87 y 88. José

María Luis Mora por su parte afirmaba que el Gobierno no debe ser considerado un talismán al que va vinculada la prosperidad de los pueblos y realización de quimeras. "Esta idea es de un gran peligro para el orden público porque tal idea separa al Estado de su misión real". "En una tal idea del Estado como talismán de quimeras el orden no es posible, porque cada hombre o cada grupo de hombre querrán que el Estado realice sus ideas, conduciendo tal cosa al choque de las ideas, al choque de unas quimeras con otras y, con esto, el desorden".

pasiva tiene su expresión en medios de control social distintos a la respuesta jurídica o de ejercicio legislativo de fuerza, V. gr. la familia, la educación y el medio ambiente.

Prevención primaria, secundaria y terciaria.

La prevención primaria es el conjunto de medidas que tienden a modificar las condiciones criminógenas del ambiente físico y social, a través de decisiones políticas con efectos sociales, educativos y económicos e incluso urbanísticos.

La Guía descriptiva del Programa Nacional de Seguridad elaborado en la administración pasada por la Secretaría de Gobernación, se encarga de analizar esta problemática, diciendo: "en gran medida las causas de inseguridad pública corresponden a la naturaleza del medio en que se delinque. En áreas urbanas, la alta densidad de población genera en anonimato y la atomización social del ciudadano; las concentraciones masivas inciden en el ánimo de la población y la vida comunitaria se convierte en una incesante competencia por mantener el espacio vital". **18**

La prevención secundaria se destina a grupos y poblaciones de alto riesgo, dentro de los llamados subgrupos o subculturas que exigen una atención particular por reunirse en su hábitat condiciones predisponentes suficientes para dar origen a conductas antisociales, tanto de carácter interno (psicopatologías, sociopatías) como externos (pertenencia a clases sociales consideradas marginadas, en condiciones de vida indignas).

La prevención terciaria se refiere a medidas o acciones individualizadas de readaptación social o de neutralización.

18 doc. cit. pag. 21 y 22.

Prevención social y situacional.

La prevención social es el conjunto de actividades que tratan de eliminar o neutralizar los factores que favorecen la delincuencia; en tanto la prevención situacional engloba las medidas que tienen como meta el conocimiento sobre el ambiente del crimen que en su momento pasarán de un plano cognoscitivo a un plano de aplicación práctica.

Prevención defensiva y emancipadora.

Esta clasificación se refiere concretamente a las políticas de actuación de los cuerpos de seguridad pública. En la prevención defensiva se busca generar miedo en la población al disuadir y la exclusión del delincuente más no su reinserción social; mientras, la prevención emancipadora persigue la confianza en el actuar de la policía y la integración de la sociedad a la labor de seguridad pública.

En general, López Rey, sostiene que la prevención sea cual fuere su clasificación, debe atender los siguientes rubros:

- a) alcoholismo, como factor criminógeno endógeno, exógeno y mixto.
- b) corrupción y crimen organizado.
- c) instrucción y educación en cuanto a su nula aplicación.
- d) mejoramiento económico, conectando estructura económica y crimen, condición económica de los delincuentes y costo del delito.
- e) población, la relación entre criminalidad y población: a mayor población, mayor criminalidad.
- f) sistema penal que no debe constituirse en propiciador de la delincuencia.

- g) toxicomanía.
- h) urbanización
- i) violencia¹⁹

Para Solís Quiroga, los campos en que puede desarrollarse la labor preventiva son los siguientes:

- a) contra las causas ya conocidas;
- b) contra las condiciones constitutivas del ambiente en que se produce el delito;
- c) contra los medios o instrumentos de la acción delictiva;
- d) contra los efectos producidos en las víctimas. **20**

c) Factores que inciden en la manifestación de la inseguridad.

El problema fundamental de la convivencia humana es haber pasado del estadio de tribu al de supertribu, perdiéndose el trato personalizado, formándose subgrupos que canalizan la frustración de no poder dominar a la totalidad de la supertribu. Esto aunado a un sistema de clases cada vez más propiciador de marginalidad ha contribuido a escindir el grupo sin destruirlo. **21**

Este sistema de clases diferencia no sólo económicamente a los grupos sino culturalmente y señalan fatalmente un estilo de vida y un decálogo de valores y prestigio distintos. Según Desmond Morris, han existido básicamente una clase superior o gobernante, una clase

¹⁹ López Rey y Arroyo Manuel, Criminología, Teoría, delincuencia juvenil, prevención, predicción y tratamiento; ed. Aguilar, Madrid, 1981.

²⁰ Solís Quiroga Héctor, Sociología Criminal, Porrúa, 3ª edición, México, 1985, pags. 135 y 136.

²¹ Morris Desmond, El zoo humano, Plaza y Janes, S.A., Barcelona, 1972.

media y una clase baja. “Al hacerse más compleja la tecnología y por ende elevarse el nivel de educación de las masas así como las presiones de la publicidad masiva, han acrecentado el deseo de movilidad social, resquebrajando las barreras de clase”. **22**

“...no está resuelta la lucha centenaria entre el poder central y la irrefrenable vocación democrática del pueblo mexicano, y quienes la retrasan, la difieren, la paralizan, provocan las tentaciones a la violencia como recurso desesperado o solución final. La riqueza insolente, la multiplicación de los ricos mexicanos..., frente a la pobreza extrema, los millonarios en el número en la estadística creciente, en la mesa sin pan, en el cuerpo sin vestido, en el amor sin techo, en el peregrinar sin horizonte, sin luz, sin esperanza, genera un contraste intolerable y monstruoso que fatalmente impulsan los fuegos de la violencia.”

“El inventario no se agota, el desempleo, el salario insuficiente, la clase media golpeada, ofendida, agraviada, el pequeño industrial o comerciante aniquilado por la apertura y la modernidad, integran mayorías silenciosas acosadas por la desesperación.

“Y entre la desesperación y violencia, la distancia es muy corta.” **23**

En este contexto, la clase superior, al ostentar su bienestar y su riqueza despierta ambiciones que se traducen en el acrecentamiento de la inconformidad social de las clases “inferiores” y “producen los innumerables delitos contra la vida y la propiedad de las personas. La clase superior provoca prostitución, sobornos y negocios turbios”. **24**

22 *idem.*

23 Hinojosa Juan José, *Proceso*, # 913, 4 de mayo de 1994, pags. 46 y 47.

24 Mendieta y Nuñez Lucio, *Las clases sociales*, Porrúa, 4º ed., México, 1980, pag. 146.

La clase "baja", según Lucio Mendieta, guarda las siguientes características:

- a) instrucción rudimentaria;
- b) se dedica a trabajos manuales;
- c) su forma de vida es inferior a la de la clase media;
- d) sus maneras de hablar y de conducirse son burdas;
- e) es muy religiosa;
- f) es imprevisora;
- g) falta desarrollo en su sensibilidad moral;
- h) ausencia de pudor;
- i) estacionamiento del desarrollo intelectual;
- j) imposibilidad para elevarse a ideas abstractas;
- k) mentalidad automática y no constructiva;
- l) organización defectuosa de los centros de inhibición. **25**

Es evidente que el modelo presentado por el autor es extremo y pretende ser ejemplificativo. Aún con estas restricciones, resulta un factor decisivo en la inseguridad la conservación de algunas de estas características en gran parte de la población marginada, que aumenta dramáticamente. Raúl Prieto señala que para el año 2,000, el Distrito Federal albergará unos 25 millones de moradores, lo que agravará la pobreza, pululando ciudades perdidas, con el deterioro de servicios públicos básicos. **26** Ante este fenómeno, es

²⁵ op. cit. pag. 134.

²⁶ Prieto Raúl, Excelsior, 22 de julio de 1994, pag. 5.

oportuno destacar que la inseguridad pública no está inmediatamente relacionada con todas las conductas delictivas, sino con aquellas con repercusión en la vía pública, con efectos violentos, toda vez que algunos delitos como los de cuello blanco (ver el caso de la directiva del Banco Unión) no representan un problema de seguridad pública instantáneo sino con resultados económicos y colateralmente, con una respuesta social de inseguridad, no tanto como amenaza para el grueso de la población, sino como muestra de impunidad.

La movilidad social frente a la dificultad de llegar a dominar, crea frustraciones que traen consigo el llamado "mimetismo de dominación" con que se trata de aparentar lo que se anhela pero no se ha alcanzado, creando un estado de tensión que fácilmente se resuelve en actitudes agresivas e intolerantes. **27**

Reyes Heróles sostiene que en México tenemos extrema desigualdad. "El 20% de las familias, las más pobres reciben el 4% del ingreso, mientras que el 10%, los más ricos, reciben el 40%. La mitad de la población vive en condiciones de marginalidad y no cubre las mínimas de bienestar". **28** "El interés público ha sido sacrificado por los intereses particulares; la fuerza de la sociedad, dice Holbach, ha sido vuelta contra ella misma". **29**

Además de la división por clases sociales, existen clases por edad con sus propias costumbres y su propio sistema de dominación, lo que trae consigo problemas de identificación y roces de violencia ante la falta de comprensión de los sendos moldes de comportamiento.

27 Morris..., op. cit. pag. 120.

28 Carrillo Prieto, Elementos de política..., op. cit. pag. 18.

29 Carrillo, op. cit. pag. 70.

Por otra parte, la sobrepoblación genera violencia: "Cada tipo de animal tiene su propio y particular <techo> de población. Si el número de seres se eleva por encima de este nivel, interviene alguna especie de actividad letal, y el número vuelve a descender. Por un momento, vale la pena considerar a esta luz la violencia humana". **30**

En otro orden de cosas, existen factores que de manera individual repercuten en la calidad de seguridad de una población. Frente al aprendizaje normal, con alto valor social y única herramienta de desarrollo y progreso, existe el aprendizaje traumático por haber sufrido una grave impresión y el de grabación, por una experiencia agradable más no siempre positiva. Por ejemplo, si un individuo que considera haber actuado honestamente sufre una calamidad en tanto que otro conocido suyo, que siempre ha sido deshonesto obtiene triunfos constantes, puede pensar que la manera acertada de actuar es la de su conocido, convirtiéndose en un delincuente en potencia sin que obren efecto en él los controles sociales preventivos. Desmon Morris hace alusión, a manera de ejemplo, de un polluelo recién nacido al que se le muestra un balón en movimiento que el animal asocia con su madre, provocando un fenómeno de mal grabación que en el ser humano trae como consecuencia ansiedad adulta y problemas de relación social que se manifiestan violentamente. **31**

En el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito, se llegó a la conclusión de que los factores que favorecen la delincuencia son:

30 Morris, op. cit. pag. 120.

31 ibid.

- a) la pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la falta de alojamiento decoroso y de costo razonable, así como un sistema de educación y capacitación inadecuados;
- b) el riesgo creciente de ciudadanos sin perspectivas de inserción social y, al mismo tiempo, la agravación de las desigualdades sociales;
- c) la disolución de los vínculos sociales y familiares agravada por una educación inadecuada de los padres que, en razón de las condiciones de vida, a menudo es muy difícil.
- d) las difíciles condiciones en que se encuentran las personas que han de emigrar a la ciudad o a otros países;
- e) la destrucción de las identidades culturales de origen, así como el racismo y la discriminación, que pueden provocar desventajas en el plano social, de la salud y del empleo;
- f) el deterioro del medio urbano, así como los servicios inadecuados de ciertos barrios;
- g) lo complicado de encontrar en la sociedad moderna el lugar que a cada uno corresponde en la comunidad, en la familia, en el lugar de trabajo o la escuela e identificarse con una cultura;
- h) el alcohol, las drogas y otras sustancias que son objeto de uso indebido, cuya difusión está igualmente favorecida por los factores invocados;
- i) la proliferación de las actividades de la delincuencia organizada, especialmente el tráfico de drogas y la recepción de artículos robados;

- j) el fomento, en particular por los medios informativos, de ideas y actitudes que llevan a la violencia, la desigualdad o la intolerancia. **32**

Es reiterativo el camino de la violencia como manifestación inmediata de conductas antisociales, que en todo caso derivan de los factores ya comentados. La violencia, como cualidad innata del ser humano, es, paradójicamente, obstáculo para la vida en común. Es la manera de encauzar los conflictos sociales a través de mecanismos distintos a los que la sociedad ha diseñado para resolverlos de manera pacífica.

Para Karl Schonborn, la "violencia es cualquier conducta dirigida a infringir daño - especialmente físico- a las personas o sus propiedades", clasificándose como conflictos: interpersonales, intergrupales, interorganizacionales, intercomunitarios e internacionales.

33

El Dr. Benjamín Domínguez, coordinador del centro de servicios psicológicos de la facultad de psicología de la UNAM sostiene que "no nos debe sorprender que haya violencia, es parte del proceso social. Lo que en todo caso nos debe poner alertas son ciertos tipos de violencia o los objetivos de la misma."

"Durante mucho tiempo, diferentes teorías psicológicas planteaban la posibilidad de que existieran grupos humanos en los cuales lo único que se diera fuera la convivencia, pero realmente ésta y la violencia son las dos caras de una misma moneda, de un mismo proceso social."

32 Octavo Congreso..., op. cit. pag. 133.

33 Carrillo, Elementos..., op. cit. pag. 89 y ss.

“Hasta hace algún tiempo, la violencia social era dirigida a los extraños, hacia el extranjero, el visitante, y se consideraba aceptable rechazar a quienes no son iguales a nosotros; pero ahora la violencia es hacia adentro, hacia los representantes de la autoridad”. **34**

Para Carrillo Prieto, el deber de someterse a las leyes y obedecer al orden supone necesariamente una calificación que presenta la susodicha obediencia como conveniente y deseable, acudiendo a estimaciones axiológicas que legitiman al poder y lo convierten en autoridad.

“La razón de la fuerza para obligar al acatamiento de las leyes estribaría en que, a través del mecanismo de representación, queda garantizada la vinculación entre ley y soberanía popular.”

“Para que la opinión sea pública no basta que sea la mayoría; debe ser tal, que aunque la minoría no la comparta se sienta obligada a aceptarla por convicción y no por temor...De esta consideración nace la necesidad de respetar su ámbito personal, su libertad y además renunciar a cualquier tipo de violencia (no, claro está, al uso legal de la fuerza), lo que significaría seguridad y paz.” **35**

Según Alf Ross, una norma es propiamente tal cuando es obedecida porque se le considera socialmente vinculante. Actualmente se sienten desvinculadas al mandato legal lo que origina la desobediencia civil. Y agrega que el concepto de validez tiene dos elementos:

34 Excelsior, 27 de junio de 1994, pag. 11.

35 Carrillo Prieto Ignacio, *Varia*, UNAM, México, 1989, pag. 67 y 69.

uno material (comportamiento de los destinatarios); otro psicológico (sentido obligatorio que acompaña al comportamiento). **36**

“...no puede haber derecho, en el sentido de normas de comportamiento universales si no quedan predeterminados los límites de las esferas de libertad individuales mediante normas que permitan a cada cual saber hasta donde es libre de obrar” **37**

“Cuando el carácter sui generis del orden permite la imposición forzada, la eficacia de las reglas del sistema no deriva sólo de manifestaciones de obediencia, sino de actos de aplicación...Ello implica, además, que la obediencia espontánea está condicionada por el reconocimiento de la obligatoriedad de las reglas del orden”. **38**

Olivecrona, por su parte comenta que el ser humano, durante su crecimiento, toma contacto con el derecho y lo influencia. El efecto no se limita a provocar temor al castigo sino también provoca una acumulación de ideas morales. Los imperativos son absorbidos por nuestra mente, y “los incorporamos a nuestro bagaje mental, estableciéndose una sólida vinculación psicológica entre la idea de ciertas acciones y ciertas expresiones imperativas que las prohíben u ordenan su cumplimiento”. Existe una fuerza moral obligatoria.**39** A estos factores, Rodríguez Manzanera les llama inhibidores, entre ellos los hay jurídicos, políticos, económicos, físicos, morales y religiosos. **40**

36 Pattaro Enrico, “Filosofía del Derecho, Derecho y ciencia jurídica”, Reus, S.A., Madrid, 1980, pag. 210.

37 Carrillo, Varia, op. cit. pag. 149.

38 García Maynez Eduardo, “Filosofía del derecho”, Porrúa, México, pag. 43.

39 Pattaro, op. cit. pag. 167.

40 Rodríguez Manzanera Luis, “Criminología”, Porrúa 3º. edición, México, 1982, pag. 467.

Para Federn, "El hecho de que el orden social haya podido mantenerse durante tanto tiempo se debe al complejo paterno generalizado". Pattaro piensa que el sentido moral es fruto de la interiorización de órdenes que desde niños nos llegan del ambiente familiar, después de la escuela y después en todo medio social. Ross opina que las actitudes morales, son vinculadas por "persuasión sugestionadora" de su medio: desde los primeros años de vida, las exhortaciones "no hagas" se refuerzan con elogios, privación de afecto, castigo, etc., las reglas son obligatorias por ser susceptibles de "chocar" con el placer y las inclinaciones personales. **41**

Se genera un impulso volitivo (aparentemente, inmotivado) a observar el comportamiento descrito. "Es evidente la importancia que presenta, desde el punto de vista del control social esta posibilidad de suscitar en los hombres impulsos volitivos inmotivados a actuar. Y si se los califica de inmotivados es precisamente por su eficacia con independencia de sus deseos, intereses, cálculos de prudencia o de oportunidad, con lo que está funcionando como un instrumento persuasivo de adhesión social al atenuar los posibles elementos de conflicto en el grupo y aumentar la fuerza de las representaciones colectivas, intensificando la interacción." **42**

Es posible que la propia sociedad, ya sea incapaz de introyectar estos valores y así lograr la obediencia de sus miembros. Mientras menos control gubernativo exista, más responsabilidad existirá en la comunidad para transmitir estos valores, generando un impulso volitivo.

41 *idem.*

42 *ibid.* 168 y ss.

“La eficacia de los preceptos morales depende de la intensidad con que estos hayan calado en nuestra mente a través del condicionamiento familiar y social al que desde la infancia estamos sometidos...” En este contexto debemos entender la moral como “el conjunto de comportamientos que se observan en una sociedad porque se entiende que son <debidos> o (lo que es igual), se observan porque un impulso inmotivado (que no encuentra sus raíces en los deseos, ni en los intereses de quienes lo experimentan, e incluso puede entrar en conflicto con éstos) nos induce a observarlos, es decir, que la moral se nos representa como una exigencia a actuar de una manera determinada porque se nos ha inculcado que así <se debe> actuar”. **43**

Olivecrona afirma que, “el uso regular de la fuerza con arreglo a las normas jurídicas unido a la educación y a la propaganda, producen el efecto de configurar y mantener ciertas ideas acerca del bien y del mal”. En tanto Ross agrega que “la fuerza ejercida por la policía y por las autoridades ejecutivas no está basada únicamente en factores físicos como el número de hombres de que disponen, su adiestramiento, las armas que poseen, etc. Si todos los particulares entraran en una conspiración, serían sin duda, más fuertes que la policía. Pero esto no ocurre. El buen ciudadano, el que acata la ley, respeta la policía”. **44**

“Cuando los impulsos de la estructura psíquica están canalizados hacia pautas que la comunidad ha aprobado, fortalecen y afirman a la persona en los diferentes papeles que desempeña...” En principio el individuo tiende a actuar de acuerdo con los impulsos motivadores de su conducta y busca hacerlo “a través de los canales” aprobados por su

43 ibid.

44 idem.

comunidad. Medios de control social como la educación, sujeción, repetición, castigo y recompensa, afianzan su modo de comportamiento.” **45**

“Sabemos que las primeras limitaciones a la conducta son las impuestas en la familia. En el superego se internalizan las normas sociales aprendidas tanto en familia como en el grupo social”.

“Surge la autolimitación a los impulsos inmediatos por temor a la posible agresión de las autoridades exteriores. Al internalizarse ante el temor se produce no sólo un control de la conducta externa sino también interna a través de un sentido moral (bueno-malo) sancionado por su propia conciencia.”

“Freud aclara que ‘el hombre no es un ser bondadoso por naturaleza, todo lo contrario, es un ser agresivo, que ve a sus semejantes como enemigos potenciales, de los cuales tiene el temor de ser explotado, usado, robado, humillado, etc., así que ante la amenaza de su desintegración, la sociedad tiene que crear sus propios medios de defensa por medio de la represión’; así, cada cultura debe descansar en la coacción y en la renunciación instintiva”.

“Existen no sólo autoridades manifiestas para aplicar la coacción. Hay autoridades anónimas, esto es: el sentido común, ciencia, salud psíquica, normalidad, opinión pública. Estas ‘autoridades’ son mucho más efectivas que la autoridad manifiesta puesto que ni siquiera se sospecha de su existencia.” **46** Estas “autoridades” son conocidas también

45 Sánchez Azcona Jorge, Presupuestos antropológicos del poder, exposición ante la Fundación Morelos cambio XXI, dentro del diplomado en ciencias políticas, versión mecanográfica, s/e, Jiutepec, 1993.

46 idem.

dentro del estudio de los factores inhibidores del delito, siendo éstos: jurídicos, políticos, económicos, morales, religiosos, entre los principales.

“Sin discusión la efectividad de estos controles está en crisis, lo que repercute en agudizar el problema de deslegitimación e ineffectividad en la imagen de los órganos oficiales de control”.

“La desconfianza en una institución provoca necesariamente el alejamiento de la sociedad. Si el individuo no siente la posibilidad de encontrar una respuesta inmediata y eficaz a problemas en los que corren peligro sus valores más caros, es impensable que acuda al aparato de gobierno. Si la ciudadanía observa que ante el peligro de perder sus bienes no podrá recurrir a profesionales que le den la atención necesaria, no sólo hará a un lado la posibilidad de solicitar auxilio, sino, mucho más grave, comenzará a aplicar medidas de autodefensa”. **47**

En un estudio de opinión realizado por el diario El Heraldo de México durante 1994, el 52% de la población afirma que sí se haría “justicia por su propia mano”, y de este porcentaje el 27% agrediría físicamente; el 21% torturaría; el 14% lincharía; y el 13% “asesinaría”. **48**

No es posible soslayar el clima de inseguridad que se vive en la ciudad de México, relacionado con un total desprecio a toda representación de autoridad, especialmente las policiales por su gran desprestigio, que es utilizado por los medios de comunicación

47 Fundación D.F. Cambio XXI del PRI, Anteproyecto de líneas de gobierno para el D.F. en materia de seguridad pública y justicia, s/p, s/e, s/f, México.

48 El Heraldo de México, 3 de octubre de 1994, pp.

masiva, sin ninguna responsabilidad ética, sin tomar en cuenta que el periodismo es forjador de la opinión pública. De esta aseveración sirva de ejemplo lo publicado por el diario Excelsior el 3 de octubre de 1994, en el artículo denominado "Del policía chilango", que a manera de un "brevisimo manual", ofrece consejos para lograr un correcto desempeño como policía. por ejemplo:

"Antes que nada, recuerde que todo cuico en funciones que se precie de serlo, debe tener apariencia de tal...: tener la camisola de su uniforme abierta hasta el ombligo por lo ménos; traer el quepí ladeado o, de plano con la visera al revés...;

Por ningún motivo aprenda a hablar correctamente el español...;

Haga siempre gala de su amplia cultura y su gran habilidad lingüística, y diga por su altavoz, a todo volumen: ¡A ver, ese del vocho destartalado, oríllese a su orilla!..." **49**

Otro ejemplo, es lo manifestado por Hiram Escudero Alvarez, en febrero de 1994, siendo Coordinador de la fracción panista de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: "Los cuerpos policiacos son actores criminales; en la mayoría de delitos violentos que se cometen en la Ciudad se ven involucrados agentes". **50**

49 Gómez López Hugo, Excelsior, 3 de octubre de 1994, pag. 20-M.

50 Citado por Alfredo Joynes y otro, Reforma, 23 de febrero de 1994, pag. 4-B.

Esta irresponsabilidad que corre de la burla con escarnio hasta el más atrevido sensacionalismo, orientan a la opinión pública de una manera adversa hacia cualquier intento de mejoramiento en la policía, su desempeño, cultura y organización. Esto se evidencia en las encuestas de opinión realizadas por distintos diarios capitalinos. V.gr. en el periódico Reforma se afirma que el 72% de los entrevistados desconfía de la policía en tanto que en El Heraldó es el 35%. Sin embargo al decir del propio Reforma, el 63% de la muestra nunca ha sido víctima de un delito ni tampoco su familia; el 64% nunca se ha visto precisado a pedir ayuda a la policía y el 68% no ha sido víctima de abusos policiacos. **51**

En el Octavo Congreso sobre Prevención del delito de la ONU al que ya se ha hecho referencia, se sostiene la necesidad de elaborar directrices para restringir el sensacionalismo y la justificación de la violencia criminal, o la difusión de información estratégica que pueda poner en peligro la vida de ciudadanos y policías o dificultar la adopción de medidas eficaces de represión encaminadas a prevenir o contener actos delictivos, sin restringir por esto el derecho humano básico a la libertad de expresión.

Sin duda existe una desconfianza manifiesta hacia la policía; se duda de su eficacia. Se afirma que el policía carece de preparación, es negligente para respetar los derechos y conocer sus obligaciones, lo que trae consigo una crisis de legitimidad, que impide disfrutar plenamente de nuestro estado de derecho. Esta falta de legitimidad es producto también de la impunidad, poderoso incentivo para la comisión de conductas antisociales.

⁵¹ ver Reforma del 30 de septiembre de 1994, pag. 1-B; El Heraldó de México del 29 de agosto y 3 de octubre de 1994, sendas páginas 4-A y 4.

Las normas ya no se aceptan unánimemente como válidas ni obligatorias. Sin temor alguno, la delincuencia actúa contra la sociedad y aún contra los propios representantes del gobierno, funcionarios y policías. La amenaza cotidiana de la delincuencia organizada deja secuelas muy difíciles de atender y erradicar. Baste citar los arteros homicidios ocurridos durante el año de 1994, que incluye políticos y dignatarios eclesiásticos.

La influencia de la delincuencia organizada es "sumamente desestabilizadora y corruptora de las instituciones sociales, económicas y políticas fundamentales".⁵² La delincuencia organizada obliga a dedicar recursos escasos a los esfuerzos encaminados al control de las actividades delictivas.

Algunos estudiosos de estos temas, piensan que el clima de inseguridad se genera por "la falta de aplicación enérgica de la ley" (Ignacio Burgoa). "Nadie puede estar al margen de la ley; ceder en su aplicación es incompatible con la propia ley" (Zedillo).

"El estado enfrenta dos estrategias que origina la situación de inseguridad: a) permitir el desorden, lo que pone en peligro las instituciones; b) reprimir, que conduce a la destrucción de libertades".⁵³

Al lado de estos problemas, existen los factores tradicionales que estimulan la manifestación de conductas antisociales; de este modo se habla del propio sistema "capitalista", como responsable de este fenómeno; la falta de planeación urbana, la sobrepoblación, la falta de oportunidades laborales y educativas, ausencia de suficientes

52. Congreso de la Unión, 1994, p. 103.

53. Encuesta de Opinión, Dirección de Estudios, INEGI, 1994, p. 103.

servicios públicos, etc. Estos factores no son novedosos, e incluso en el siglo XVIII, Juan Manuel de San Vicente, en su obra "Discurso sobre la policía de México", da constancia de problemas como la irregularidad de las calles, "callejones tortuosos", basura, destrucción del sistema de desagüe pluvial, mal alumbrado, población flotante, mala distribución de fábricas, comercio ambulante, pulquerías y vinaterías, "así como el relajamiento y corrupción de los funcionarios públicos y la falta de educación". ⁵⁴ En 1901, Julio Guerrero, presenta diversos aspectos que tratan de explicar las conductas antisociales, como "la ineptitud gubernamental, el aspecto religioso, los atavismos, la pereza mexicana, etc."

55

Para dar solución al problema de la seguridad pública, se han hecho múltiples y diversas propuestas; por ejemplo Beccaria ya hablaba de las siguientes medidas:

- **La noche iluminada a expensas públicas;**
- **Las guardias distribuidas en diferentes barrios de la ciudad;**
- **La sagrada tranquilidad de los templos.**⁵⁶

Sir Robert Peel, en 1829 expresa los principios para la creación de una fuerza policiaca que abatiera a la criminalidad:

- **La policía debe ser estable, eficaz, organizada militarmente, bajo el control del gobierno.**

⁵⁴ citado por el "Atlas de la Ciudad de México", DDF-Colegio de México, México, 1987.

⁵⁵ Guerrero Julio, La génesis del crimen en México, Porrúa, 2º. ed. México, 1977.

⁵⁶ Beccaria Cesare, De los delitos y las penas, op. cit. pag. 93

- **El número reducido de delitos debe ser la mejor prueba de eficacia de la policía.**
- **Deben difundirse ampliamente noticias acerca de crímenes.**
- **El cuerpo de policía debe ser distribuido por zonas, horas y turnos.**
- **La cualidad más valiosa de un policía debe ser su ecuanimidad.**
Proceder con discreción y firmeza preferible a recurrir a la violencia.
- **El Buen aspecto inspira respeto.**
- **La selección y adiestramiento atinados del personal son la base de un cuerpo eficaz de policía.**
- **La seguridad pública demanda que todo policía tenga número.**
- **El cuartel general de policía debe hallarse en un lugar central de fácil acceso a todos.**
- **Los policías deben pasar un período de servicio de prueba.**
- **Son necesarias las constancias policiacas para la distribución correcta de los miembros del cuerpo de policía.**
- **La mejor manera de elegir a los miembros del cuerpo es estudiándolos y después investigando qué opinión de ellos tienen sus vecinos.**

Asombra la percepción que desde esos tiempos se tenía del problema de la seguridad pública, siendo recurrentes muchos de los problemas señalados.

Recientemente, entre otras propuestas más, destacan las formuladas en el seno de la ONU por parte de los países miembros; por el Presidente de la República y por los candidatos a la presidencia que participaron con él en el proceso electoral de 1994; e igualmente las opiniones de algunos estudiosos de la materia.

Estos países proponen lo siguiente:

- Sensibilización de la conciencia pública y la movilización del apoyo popular;
- Promoción de programas detallados con objeto de poner obstáculos a los delincuentes en potencia, reduciendo las oportunidades de delinquir;
- Incrementar la lucha contra la corrupción;
- Aumentar la eficiencia de los mecanismos de represión y de la justicia penal que refuerce la observancia de los derechos humanos;
- Promoverse cambios legislativos con respecto al lavado de dinero y el decomiso, así como del delito "informático";
- Apoyo a las familias necesitadas, en el aspecto económico, social y psicológico, sobre todo a las familias monoparentales y aquéllas que están en trámites de disolución; educación y atención a los padres.
- Atención prenatal y posnatal; asistencia alimentaria para los progenitores y los hijos; sistemas apropiados para el cuidado y la educación de los niños;
- Para la juventud, alentar el desarrollo del espíritu mediante su participación activa en la vida comunitaria y la enseñanza apropiada de sus derechos y

deberes; asociándoles en las políticas de prevención (salud, esparcimiento, empleo, etc.); alentar a las escuelas a que acepten su responsabilidad de motivar e integrar a todos los alumnos y de dotarles de un sentido de realización personal; alentando a los empleadores a que ofrezcan empleos apropiados o capacitación a las personas que han fracasado en la escuela o la han abandonado; realizando esfuerzos especiales para alentar una vinculación más estrecha entre las generaciones;

- En el ámbito de la justicia, desarrollando la conciencia del sistema judicial ante las realidades sociales y económicas actuales a fin de que sus decisiones resulten eficaces;
- En torno a la violencia, prevenirla, así como los abusos materiales, sexuales y financieros contra grupos vulnerables, como la mujer, los niños, las personas de edad y las personas con impedimentos; las amenazas de agresión o la violencia contra grupos particularmente amenazados por razón de su origen étnico, nacional o racial, sus creencias religiosas o su condición de población autóctona;
- Combatiendo actitudes y valores como la intolerancia y la glorificación de la violencia, especialmente en los medios informativos y aquellas actitudes y valores que refuerzan desigualdades en el seno de la sociedad;
- Limitar y controlar el acceso a las armas;

- Alentando el acceso a servicios útiles para una vida satisfactoria; incorporando consideraciones de seguridad en el desarrollo comunitario de la planificación urbana;
- Prevención del uso indebido de drogas y otras sustancias: desarrollando estrategias de prevención y educación basadas en la comunidad junto con medidas de represión y tratamiento de toxicómanos;
- Velar por que la policía establezca medidas de prevención, disuasión y reducción del temor, en las que participen los ciudadanos, las familias y organizaciones comunitarias; alentando a la policía para que trabaje en más estrecha colaboración con los ciudadanos e intensificando su cooperación con otros organismos públicos o privados, en particular, aquéllos encargados a nivel local de reducir el sentimiento de inseguridad;
- Buen trato a los ciudadanos por parte de la policía y órganos de justicia; dispositivos de ayuda a víctimas, fáciles rápidos y sin gastos; mecanismos de mediación y conciliación para evitar conflictos, reducir sus efectos o evitar su agravamiento; disposiciones para la indemnización a víctimas;
- Diversificar las sanciones y penas, evitando la prisión; evitar la marginación del delincuente; reinserción de los reclusos;
- Mantener informada a la ciudadanía de estos programas;

- Macromedidas: Mecanismos de financiamiento; luchar contra la pobreza y el desempleo; integrar en las políticas nacionales de prevención de la delincuencia, programas de atención a niños y jóvenes, coordinando esfuerzos, con la participación del sector privado; aumentar las actividades de investigación y de difusión de los resultados; creando instrumentos de evaluación de las políticas públicas de lucha contra la delincuencia, medidas para sensibilizar la opinión pública. **57**

Ernesto Zedillo se refiere a 10 puntos, entre ellos:

- Evitar que el delito sea cometido, utilizando los medios de comunicación masiva;
- Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública: Creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, para lograr la profesionalización de los cuerpos policiales así como homologar los niveles de preparación;
- Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública con el otorgamiento de mayores recursos. Existencia de una base de datos confiable sobre criminalidad.
- Eficiente coordinación policial, a través de un programa nacional de seguridad pública y procuración de justicia;
- Lucha firme y permanente contra el narcotráfico;

57 Octavo Congreso, op. cit. pag. 134 y ss.

- Atender las demandas de servicio de alumbrado y vigilancia de las carreteras;
- Eficiencia en los procedimientos de readaptación social;
- Atención a menores infractores;
- Garantizar a "todos" los mexicanos, en especial a los jóvenes, un empleo digno, acceso al sistema educativo y oportunidades de esparcimiento y recreación;

Por su parte Héctor Solís Quiroga, marca como acciones preventivas:

- Reforzamiento de la familia, (en el hogar es donde se gestan los más importantes conflictos que fácilmente conducen al delito);
- Educación y orientación a los padres;
- Evitar la deserción escolar y el trabajo prematuro;
- Estimular el trabajo técnico, disminuir el alcoholismo
- Combatir la marginalidad. **58**

Pablo E. Madero propone:

- Que sólo operen las policías permitidas por la Constitución (judicial federal, judicial y policía preventiva);
- Depuración y profesionalización de la policía bajo el mando de la Presidencia de la República;

⁵⁸ Solís Quiroga Héctor, "Sociología Criminal", Porrúa, 3º ed., México, 1985, pag. 136.

- Promover la baja de los malos elementos de todas las corporaciones policíacas;
- Investigación de "fortunas" de jefes policiacos;
- Formalizar el archivo nacional de policías deshonestos y corruptos. 59

La Liga de Abogados Revolucionarios del Partido Revolucionario Institucional, ha manifestado que la inseguridad pública no es una causa sino un efecto de diversos problemas estructurales. "Hay que realizar una profunda tarea de prevención del delito, educación y formación jurídica integrales". Se propone la creación de una Secretaría de Justicia y Seguridad Nacional, con un archivo completo y "ultramoderno" con información de delincuentes a nivel nacional e internacional, así como del personal de los cuerpos de seguridad nacional, estatal o municipal. 60

Rafael Aynez, habla sobre los puntos para el mejoramiento de la seguridad en su carácter de Director General de Operaciones de la Policía del Distrito Federal:

- Todo policía que se ve involucrado en un problema legal dentro de sus actividades, debería ser "arraigado" en su unidad hasta que se deslinden responsabilidades;

incidencia delictiva e intercambio de información relacionada con el robo de vehículos;

- Revisión periódica a las empresas de seguridad privada que prestan sus servicios en la capital. **61**

Francisco Gómez, sugiere:

- Evitar la improvisación en los cuerpos policiales;
- Contar con un esquema integralmente estructurado para el desarrollo y depuración de los recursos humanos;
- Hacer compatibles los salarios con los requerimientos de servicio;
- Ampliar la cobertura de servicios y la presencia policial;
- Corregir la mala orientación de los recursos, el deficiente equipamiento policial, la designación unilateral de jefes policiacos, la extorsión a ciudadanos y la de jefes a subalternos, la impunidad policiaca y las redes de complicidad para delinquir y asociarse con bandas delictivas.

Otros son más parcios en sus propuestas, como Levin Coppel, que se limita a señalar que la Secretaría General de Protección y Vialidad ahora de Seguridad Pública debe dividirse entre las 16 delegaciones políticas, quedando la policía bajo la jurisdicción de éstas, siendo los policías residentes de la misma zona que vigilan. **62**

⁶¹ citado por Adorno Héctor, Excelsior, 27 de julio de 1994, pag. 5.

⁶² citado por Carro Norma, El Sol de México, 23 de julio de 1994, pag. 12.

Estas opiniones sin duda se sustentan en una situación real que enfrenta no sólo México sino las grandes concentraciones humanas del mundo. Paúl Monge afirma que, según análisis efectuados por organismos independientes dedicados al estudio de la seguridad pública, la realidad de los sistemas de seguridad y procuración de justicia mexicanos es: “disposiciones legales obsoletas; dispersión de objetivos, políticas y programas de las procuradurías; concepciones orgánicas y funcionales ineficaces; corrupción y falta de preparación de los cuerpos policiacos, y; nula participación social en actos preventivos”.

63

Según la fundación para la promoción y defensa de la legalidad, en materia de seguridad hay “deficiencia organizacional y falta de credibilidad en las corporaciones policiacas; desarticulación en los instrumentos de formación (de los policías); ausencia de un esquema integral para el desarrollo y depuración de los recursos humanos; elevados índices de corrupción; falta de cobertura de los servicios y presencia policial; deficiente adaptación de programas operativos a las demandas de servicio; inadecuado equipamiento; recursos presupuestales y financieros insuficientes o mal orientados; escasa coordinación interpolicial; limitada participación social y deficiente política de comunicación social”.

64

63 Monje Raúl, Proceso, # 913, 2 de mayo de 1994. pag. 14.

64 idem.

Algunos otros piensan que la inseguridad es producto de la actitud de la misma sociedad.
65

C) POSTURA PERSONAL

Tomando en cuenta planteamientos como los anteriores, en el año de 1994 propuse algunos puntos para el mejoramiento del servicio de seguridad pública; estos son:

A) *Elaboración de un programa de prevención del delito, que contenga los siguientes aspectos:*

- 1.- Revisión del marco jurídico vigente, haciendo un imperativo de la coordinación entre los distintos órganos de seguridad pública a nivel nacional con una unidad de dirección.
- 2.- Participación legal y explícita de otras instancias gubernamentales que influyen en el abatimiento de los factores de inseguridad, como la eficiente prestación de servicios públicos, la procuración y administración de justicia, la eficaz readaptación social, el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, etc.
- 3.- Canalización eficiente de los recursos destinados a la seguridad pública en la cantidad y dirección adecuados bajo el supuesto de una unidad de dirección.

⁶⁵ Martínez Luis Enrique, La Prensa, 11 de mayo de 1994, pag. 10. Sostiene el columnista que la inseguridad se debe también a los propios capitalinos, que han pedido la desaparición de algunos cuerpos efectivos "Los Bengala", que, "en un afán de notoriedad, se le atacó puntillosamente desde el Consejo Consultivo de la Ciudad", lo que "ha pagado caro" el capitalino. Igualmente la destitución de Miguel Nassar Haro "uno de los más brillantes policías que hallamos tenido en México". "Se topó con una sociedad que rechazó sus métodos y simplemente prescindieron de sus servicios".

4.- Creación de un nuevo status social para el policía preventivo y judicial, a través de intensas campañas publicitarias, una selección depurada que considere aspectos sociales, psicológicos, médicos, físicos y de escolaridad de los aspirantes.

Las condiciones de trabajo que se ofrezcan deberán ser superiores a las ofrecidas a cualquier otro servidor público, dada la naturaleza de la función que realiza.

Aspectos laborales como el retiro obligatorio por edad o salud, absoluta seguridad social y el establecimiento de una infraestructura que garantice el mantenimiento y mejoramiento de sus condiciones de vida, deben ser considerados.

5.- Inserción en los programas de estudio del Sistema Educativo Nacional de la asignatura de seguridad pública, mediante la cual se busque:

la asignatura de seguridad pública, mediante la cual se busque:

- la comprensión del fenómeno social de la seguridad pública.
- el conocimiento del marco jurídico de la seguridad pública (Código Penal, Justicia Cívica, etc.)
- la dignificación de la imagen del policía a través del conocimiento de su función y del respeto a su labor.
- la adquisición de habilidades para poner en práctica medidas elementales de seguridad personal y familiar que coadyuven al logro de la seguridad pública.

6.- Incrementar las acciones de desconcentración de la procuración de justicia, acercando a la población las agencias del ministerio público y los juzgados cívicos, dando expeditéz a los trámites ante estas autoridades.

7.- Coordinar y supervisar eficazmente a las agencias de seguridad privada, las cuales deberán coadyuvar en el fortalecimiento de la seguridad pública, a partir de:

- considerar al servicio que prestan estas agencias como concesionado.
- selección y autorización del personal de agentes con intervención de la policía preventiva, elaborando un padrón nacional de estos empleados.
- obligación normativa para las agencias de seguridad privada de destinar parte de sus recursos a la seguridad pública y al bienestar social de los policías.
- seguimiento y auditoría de sus actividades.

B) Programa integral de seguridad pública preventiva, que considere las siguientes acciones.

1.- Reformas al marco jurídico aplicable, orientadas a atender:

- la creación de un órgano de seguridad pública a nivel nacional del que dependan normativa y presupuestalmente los demás cuerpos policiales, tanto preventivos como judiciales. Esta unidad administrativa coordinará también las actividades relacionadas con la seguridad a cargo de otras dependencias, logrando la maximización de los recursos destinados al área que nos ocupa.
- participación obligatoria de la comunidad en la seguridad pública, haciéndola corresponsable en aspectos que involucren: la selección de nuevos policías,

toma de medidas elementales de seguridad personal y familiar, aportación de datos que permitan contar con un registro electrónico de la población por regiones o sectores territoriales mediante el cual sea posible conocer la situación habitacional y laboral de un área determinada.

- reducir el ámbito de la reacción penal del Estado a casos graves y que realmente lo ameriten.
- planificación urbana estricta, que no de lugar a asentamientos irregulares y considere indispensable el dictamen de seguridad pública que se emita previamente a la autorización de cualquier uso de suelo.

2.- Considerar para el ingreso a las policías preventivas, personal de 16 años con secundaria, que realizará un curso técnico profesional de 3 años para prestar sus servicios a partir de los 19 años, evitando la contaminación del medio que conlleva el espacio temporal intermedio entre el egreso de la escuela secundaria y los 18 años de edad.

3.- Dar prioridad a los servicios públicos de educación y atención a grupos marginados o de alto riesgo como son: niños de y en la calle, fármacodependientes, hogares con problemas de integración, cinturones de miseria, alumbrado, limpia, etc.

4.- Canalizar mayores recursos al cuidado de la salud mental de la población, que en las grandes ciudades presenta sintomatología severa de sociopatía o falta de capacidad para interrelacionarse.

5.- Modificar los programas de estudio de los niveles preescolar, primaria y secundaria para incluir como obligatoria la asignatura de seguridad pública con los contenidos ya descritos anteriormente.

Paralelamente, incluir en estudios de licenciatura en derecho, el conocimiento del marco jurídico de la seguridad pública que propicie la realización de investigaciones en el campo.

Asimismo es urgente fortalecer a las ciencias criminológicas y criminalísticas que a la fecha son soslayadas. Debe realizarse el estudio y determinación de la llamada cifra negra de la criminalidad a partir del levantamiento nacional de encuestas que permita conocer la magnitud del problema y su regionalización.

Incrementar el contacto con instancias internacionales que permitan mantenerse actualizados a los especialistas . Los resultados de reuniones y foros deberán difundirse ampliamente.

Con estas medidas educativas se propiciará el surgimiento de una cultura de seguridad que sustente el mejoramiento de los resultados obtenidos en esta vertiente.

6.- Procurar el aumento de los niveles de bienestar de la población en general, tomando en consideración que los delitos patrimoniales tienen un alto índice de incidencia y que los delitos violentos y sexuales son producto, en muchos casos, de las condiciones de vida del delincuente.

7.- A través de conocimientos científicos y la incorporación de tecnología de punta, modificar la función de los policías, lo que permitirá el respeto irrestricto de los derechos

humanos, incrementando su conocimiento, no sólo entre servidores públicos, sino también entre la población en general, a fin de que se percate cuando está frente a una violación a los derechos humanos.

8.- Modificar substancialmente el aparato de rehabilitación social por un proceso educativo, destinando los recursos suficientes para el cumplimiento de los programas que se pretenden realizar en los centros de readaptación social, donde problemas como la sobrepoblación y la falta de trabajo carcelario impiden cualquier regeneración posible.

9.- Creación de una tecnología propia y adecuada a las necesidades del país, sobre todo en materia de vigilancia electrónica.

10.- Participación de las policías intramuros (privadas) en la seguridad pública, conforme a lo previsto anteriormente.

11.- Reafirmar la política de desconcentración en la procuración de justicia que la acerque a la población haciéndola más expedita y accesible.

12.- Ejercitar otro tipo de controles sociales y no sólo el policial, por ejemplo, los medios de comunicación masiva, orientados al cumplimiento de la norma jurídica por parte de la comunidad social, que permita un autocontrol en los individuos.

13.- Mejoramiento radical en las condiciones de trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

Cualesquiera que sean las medidas, debe partirse del hecho de que "la prevención ya no está en las manos de un sólo gobierno, sino que es necesaria la cooperación internacional, al igual que en otras actividades..." **66** .

66 Rodríguez Manzanera, op. cit. pag. 502.

CAPITULO IV

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL
DISTRITO FEDERAL**

Adicionalmente al artículo 21 constitucional tratado en el capítulo anterior, existen otros preceptos que hacen referencia a distintos aspectos sobre la seguridad pública:

A) RESTRICCIONES POLÍTICAS

“ARTICULO 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos (sic):

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;”.

En este caso estamos frente a una restricción a los derechos políticos de los ciudadanos que sean servidores públicos abocados a las áreas de seguridad pública o la milicia pero sólo en el supuesto de tener mando en el distrito electoral de que se trate.

B) COORDINACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Por otra parte el artículo 73, al establecer las facultades del Congreso de la Unión, incluye aquellas relacionadas con la seguridad pública incluidas a partir del 31 de diciembre de 1994:

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

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

.....

La materia de coordinación en el servicio de seguridad pública ha sido clamor de distintos grupos sociales e incluso de servidores públicos inmersos en esta rama, frente al hecho de que la dispersión de acciones ha traído consigo una merma en la efectividad de los cuerpos de seguridad pública.

Hemos podido apreciar que sin soslayar las opiniones vertidas al respecto, para el derecho positivo mexicano, la seguridad pública preventiva es un servicio público a cargo de las autoridades municipales dentro de un auténtico nivel de poder y ahora concurrente con los Estados y la Federación al ser una realidad reconocida constitucionalmente con esta última reforma la existencia de cuerpos de seguridad pública preventiva de carácter federal y estatal, producto de la existencia de zonas federales, en el primer caso, y de insuficiencia de recursos municipales en el segundo.

Como antecedente a esta importante modificación a los artículos 21 y 73 constitucionales, surge en las postrimerías de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, haciéndose las siguientes consideraciones al respecto:

“Que las circunstancias por las que atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos.”

“Que dichos mecanismos de coordinación encontrarían los cauces adecuados mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República, encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias que tengan a su cargo, directa o indirectamente, asuntos relacionados con la seguridad pública, como son las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como las procuradurías de los Estados, mediante los mecanismos y acuerdos de coordinación a que se refieren las leyes.”

“Que la unidad que se crea, se encargará de proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal, a efecto de que haya unidad de acción en materia de seguridad pública, y”

“Que es un reclamo de la sociedad en general que el gobierno de la República redoble las acciones que ha venido llevando a cabo en contra de la impunidad y de la transgresión del orden público, con respeto a los derechos humanos...” ¹

Bajo estos considerandos se crea la citada coordinación, cuyo titular es designado por el Presidente de la República, teniendo las siguientes funciones:

¹ El Día, 27 de abril de 1994, pag. 6-M

I.- Coordinar las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;

II.- Establecer los mecanismos de coordinación con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones;

III.- Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las Entidades Federativas, en materia de seguridad pública nacional;

IV.- Proponer y establecer canales de comunicación eficaces con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias;

V.- Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del gabinete de seguridad nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos.

Para este efecto, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, le proporcionarán la información y apoyo que les solicite.

Existen algunos tratadistas del tema que incluso propusieron un Programa Nacional de Seguridad, que considera:

- **Asesinatos políticos y secuestros a destacados hombres de negocios**

- **Asaltos bancarios. Asaltos a mano armada.**
- **Robos y asaltos en carreteras. Asaltos masivos en lugares públicos.**
- **Robos a casas habitación: Violaciones.**

Al momento de su creación se originó una aguda polémica sobre su constitucionalidad. Se sostuvo que sus antecedentes datan de la ineficiencia del Centro de Seguridad Nacional, mezclándose por enésima vez los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública:

“La estrategia de seguridad nacional está prácticamente en ceros. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional ha mostrado su ineficiencia. En su lugar debe crearse una red de inteligencia política-policíaca, alejándose de salidas duras.”

“Muchos indicios se hilan para suponer que el estado de cosas que vive el país pudiera deberse, en parte, al rompimiento de ciertos equilibrios con grupos y organizaciones que por mucho tiempo actuaron prácticamente con manos libres en el país en cuestiones ilícitas como el narcotráfico” ²

Se insistió en el establecimiento de un aparato de inteligencia que “se infiltre en cúpulas empresariales, circuitos financieros, partidos políticos, organizaciones intermedias, organizaciones criminales y no sólo grupos de izquierda”. ³ En ningún caso esto significa endurecer la línea del Estado, lo que beneficiaría a “los enemigos del Gobierno, debiendo ser la función principal de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, la

² Rodríguez Rosa Isela, La Jornada, 3 de mayo de 1994, pag 6

³ idem

prevención de actos potencialmente desestabilizadores sin constituirse en fuerza de choque.

4

Según Burgoa Orihuela y Elisur Arteaga, la coordinación a la que nos referimos es un organismo anticonstitucional “que se erige por encima, no sólo de los órganos encargados de impartir justicia, sino de la misma Secretaría de la Defensa Nacional a la que se le dan funciones de persecución del delito”. **5**

Al respecto, el Secretario de la Defensa Nacional, en su oportunidad sostuvo que el Ejército Mexicano no está supeditado a las decisiones de la Coordinación y sólo obedece los mandatos del Presidente de la República siendo aquélla un elemento de enlace. **6**

Estas discusiones surgen de la consabida confusión teórica y práctica entre seguridad nacional, interior y pública de la que ya se ha hablado en el capítulo primero. Burgoa afirma que en nuestras leyes no existe el término “seguridad nacional” y su equivalente jurídico es seguridad interior, que es responsabilidad de la federación y de los Estados garantizar. Esta seguridad interior, según Burgoa, tiene que ver con la tranquilidad de toda la sociedad mexicana, por lo que seguridad pública y orden público “son sinónimos y están previstos en el capítulo relativo a garantías individuales y se refieren a la convivencia pacífica de la sociedad...”. **7**

4 ibid

5 citados por Vera Rodrigo, Proceso, # 913, 2 de mayo de 1994, pag. 7.

6 citado por Aranda Jesús, La Jornada, 20 de mayo de 1994, pag. 22.

7 ver Vera Rodrigo, op. cit., pag. 7.

Por otra parte se sostuvo que esta coordinación violaba el artículo 92 constitucional (Arteaga) mientras otros aseguran que no es anticonstitucional y su creación se encuentra considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como una oficina de seguimiento y apoyo que no realiza funciones encomendadas a alguna de las dependencias del Ejecutivo Federal. ⁸

Durante este período de 1994, se dieron acciones relacionadas con este tema. El Secretario de Gobernación anunció ante los gobernadores de distintas entidades federativas, que se apoyarían acciones en materia de seguridad pública, sin limitar las garantías individuales, a través de la firma de acuerdos de coordinación de acciones en materia de seguridad pública. Carpizo Mc Gregor, entonces Secretario del Ramo sostuvo que “ esta es la hora de afirmar la unidad de todos los mexicanos dentro de nuestras diversidades y de sumar vitalidad, fortaleza y creatividad de nuestras instituciones para hacer frente a los intentos por vulnerar y debilitar a nuestro estado de derecho” ⁹ Cabe señalar que en esta reunión no estuvo presente el Coordinador de Seguridad Pública de la Nación.

Existieron también protestas por los funcionarios nombrados para colaborar en dicha coordinación; por ejemplo, Mariano Piña Olaya, tachado por algunos medios como corrupto e ineficaz; Javier Coello Trejo, por su controvertida actuación en la Procuraduría General de la República, etc.

En los inicios de la actual administración, no hubo suficiente información sobre este tópico, sólo lo afirmado en la campaña del ahora presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo,

⁸ ver a Arroyo-Franco, El Universal, 3 de mayo de 1994, pag. 13.

⁹ Uno más uno, 10 de mayo de 1994, pag. 1.

en los "10 puntos de Guadalajara" ya comentados; sin embargo es el 31 de diciembre de 1994 cuando aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que nos ocupa. Cabe mencionar que el área encargada de la llamada seguridad nacional continúa operando. Adicionalmente, dentro la Secretaría de Gobernación ha intensificado su presencia a través de una Dirección General de Coordinación de los Cuerpos de Seguridad Pública, misma que durante el mes de abril llevó a cabo el Foro de Consulta Popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en materia de seguridad pública, con la participación de autoridades policiales y políticas de los tres niveles de gobierno además de miembros de la comunidad.

La coordinación derivada del sistema nacional de seguridad pública carece de instrumentación, estando pendiente la expedición de la ley correspondiente, posiblemente llamada Ley Federal de Seguridad Pública, que sin sustituir leyes, reglamentos y bandos locales, establezca ciertos principios de uniformidad y coordinación de acciones.

C) MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL D.F.

Por lo que hace a la policía del Distrito Federal, el mando y organización de la misma parte del texto constitucional del artículo 122, recientemente reformado, de cuya iniciativa se transcriben algunas secciones:

En efecto la iniciativa del Ejecutivo Federal establece: "La fracción II del nuevo artículo 122 contempla las facultades conferidas al Presidente de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito

Federal, en razón de residir en el territorio que esta actúa a que obliga la fracción VII del artículo 115 constitucional, como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal”.

Es oportuno notar que la iniciativa equipara al gobierno del Distrito Federal con el municipal, cuestión que ha sido ampliamente debatida, debido a que dicho precepto en momento alguno guarda referencia al Distrito Federal y sí en cambio trata de la organización de los estados; sin embargo, se ha sostenido en materia fiscal algún paralelismo que pudiera justificar esta opinión:

“ La Constitución de 1917 estableció, para la capital, ayuntamientos y la figura de un gobernador del Distrito Federal nombrado por el Jefe del Ejecutivo. A principios de los años 20, la dificultad para proporcionar los servicios públicos para toda la ciudad y las limitaciones económicas de las autoridades locales, llevaron a una creciente participación de la administración pública federal en la prestación de los servicios públicos a los habitantes de la ciudad de México.

En 1928, la creación del Departamento del Distrito Federal, modificó la estructura política que la Constitución de 1917 había establecido para el Distrito Federal. Las razones del cambio fueron: responder al malestar social por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos, los problemas de cobro de impuestos y la fragmentación de las decisiones de la administración; evitar los conflictos y polarización política local; consolidar el régimen político nacional, pues las luchas en su contra partían de la ciudad de México.

Al gobernar a través de un Departamento del Distrito Federal se inició una relación especial con los habitantes de la ciudad de México. En los años de 1940 y 50 ésta se vio reforzada por altos niveles de inversión pública y gasto, que lograron importantes beneficios para sus habitantes. Puesto que la mayor parte de la población y las fuerzas políticas tenían horizontes de mejoría por la situación general de la economía y las políticas de gasto y subsidio que se realizaban en la capital de la República, la preocupación por nuevas formas de participación política en la vida de la ciudad no fue asunto central.

En estas décadas, la ciudad de México vive una profunda transformación. Aquí se da uno de los procesos más vertiginosos de migración, de cambios en la estructura productiva que llevaron a un acelerado desarrollo industrial y de los servicios, de cambios en la composición de la población, de impactos muy rápidos sobre la organización de la vida urbana y del desarrollo de un creciente pluralismo y formas nuevas de comunicación. La ciudad de México pasó de tener menos de un millón de habitantes a constituir una zona metropolitana que hoy alcanza los 16 millones de habitantes. En 40 años, ocurrió aquí, lo que en otras ciudades ha llevado siglos. De ese tamaño ha sido el cambio en las expectativas y las necesidades de respuesta institucional. Así de compleja ha sido la necesidad de consolidar visiones e intereses encontrados, para lograr la convivencia armónica de los habitantes de la ciudad y de la ciudad con el resto de la República.” **10**

¹⁰ Presidencia de la República, Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de julio de 1993, pags. V y ss.

De toda suerte, el régimen de policía coexiste a través de los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, con diversos cuerpos y funciones. Así, como se dijo anteriormente, existe la Policía Judicial Federal además de la estatal en cada entidad federativa; por lo que hace a policía preventiva de carácter federal, tenemos a la Policía Federal de Caminos y Puertos y de carácter estatal a las Direcciones de Seguridad Pública, en cuanto a policías de carácter municipal, están precisamente las de este nombre. Mención aparte merece la policía judicial militar que, de naturaleza castrense y por ende federal, actúa en el ámbito de las fuerzas armadas; su existencia la regula el Código de Justicia Militar de 1933 y su reglamento interior de 1941.

Aspecto medular de la reforma en comento es la desaparición del Departamento del Distrito Federal, instituyéndose el gobierno del Distrito Federal, a cargo de los poderes de la Unión y ya no sólo del Ejecutivo Federal, lo que necesariamente afecta el régimen de organización de los cuerpos de seguridad pública y su contexto jurídico de actuación en la ciudad capital:

“ARTICULO 122.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

1.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

- a) La distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

- b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:
1. La Asamblea de Representantes;
 2. El Jefe del Distrito Federal; y
 3. El Tribunal Superior de Justicia.
- c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;
- d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y
- e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;
- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
y
- f) Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto y las leyes...”

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos

con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional.

La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y
- b) Al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales

especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta

pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares;
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, de contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica;

protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

*Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo en las siguientes bases:

- a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;
- b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso,

ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República;

- c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo;
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;
- e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda su protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;
- f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

- h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y
- i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado , en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los Magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los Magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada Magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

FALTA PAGINA

No. 203

- **Es facultad de la Asamblea de Representantes legislar en el ámbito local en materia de justicia sobre faltas de policía y buen gobierno, así como en materia de prevención y readaptación social;**
- **El Jefe del Distrito Federal puede ser removido de su encargo por alteraciones graves al orden público;**
- **La administración pública del Distrito Federal puede concertar acciones con las entidades federativas limítrofes en materia de seguridad pública.**

El derecho municipal en nuestro país muestra como, tradicionalmente, el gobernador de las Entidades Federativas así como el titular del Poder Ejecutivo Federal conservan el mando de la fuerza pública, es decir, de las policías, en el lugar en que residen, como excepción al principio de que la seguridad pública es materia local. Para el Distrito Federal no había prevención constitucional expresa sobre este tópico, aun cuando el Reglamento de la Policía preventiva del Distrito Federal de 1984, establecía que el mando supremo de la policía lo tenía el Presidente de la República quien necesariamente lo delegaba en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ahora Jefe del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes, antes de la reforma constitucional que se comenta, no tenía atribuciones legislativas sino únicamente reglamentarias. En efecto, el artículo 73 constitucional establecía en su fracción VI, base 3º, como facultades de dicho órgano de representación ciudadana, el dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que tengan por objeto atender necesidades en materia de seguridad pública, entre

otras. Con este fundamento, se expide en el año de 1993, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, del que se hablará más adelante, que viene a sustituir, curiosamente, a un ordenamiento de jerarquía superior, como lo era la Ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno y a su reglamento, atendiendo al texto del artículo TERCERO TRANSITORIO del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 29 de julio de 1987. Es oportuno observar que el texto constitucional actual no refiere expresamente la materia de seguridad pública y la ley hasta ahora vigente en este ámbito es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal promulgada por el Congreso de la Unión.

D) CONTENIDO LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, esta última de fecha 1 de agosto de 1994, en siete títulos norma la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia de seguridad pública este ordenamiento hace varias referencias, mismas que a continuación se especifican:

“ARTICULO 34.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su

cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal. Asimismo, podrá delegar en este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública.”

Este precepto repite lo señalado por la Ley de Seguridad Pública de expedición anterior y de la que en líneas más adelante se harán algunas reflexiones.

“ARTICULO 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo.”

El Presidente de la República como ya se comentó, conserva el mando directo de la fuerza pública lo que nuevamente se refrenda.

“ARTICULO 42.- La Asamblea tiene facultad para:

...

Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materias de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos...servicios públicos y su concesión...; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos...”

Este precepto repite la disposición constitucional respectiva, confirmando las atribuciones legislativas de la Asamblea de Representantes en las materias señaladas, que no son

precisamente sobre seguridad pública aunque guardan relación; la materia legislativa sobre seguridad pública la conserva el Congreso de la Unión.

“ARTICULO 66.- Son causas graves para la remoción del Jefe del Distrito Federal las siguientes:

...

VI.- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el Presidente de la República afectando el orden público;

...”

Posiblemente, considerando el sistema de designación del Jefe del Distrito Federal y la conservación del mando supremo de los cuerpos de seguridad pública por parte del Ejecutivo Federal, se dicta esta disposición, que limita las atribuciones del Jefe del Distrito Federal a las específicamente delegadas por el Presidente de la República por lo que hace a la seguridad pública.

“ARTICULO 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal son las siguientes:

...

XVII.- Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República;

...”

“ARTICULO 120.- En cada Delegación el Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana”

“ARTICULO 129.- Los Consejeros de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones:

I.- Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materia de:

a) Seguridad pública.

...”

Respecto de este órgano debe recordarse la existencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México que agrupaba la representación vecinal en el Distrito Federal cuya célula era la jefatura de manzana; a esta representación se sumaban comités como el de Seguridad Pública, instituidos por delegación política.

La participación vecinal o comunitaria no es un tema novedoso aunque su presencia en el discurso de la seguridad pública se ha incrementado; verbigracia, en el pasado Foro de Consulta Popular organizado por el Departamento del Distrito Federal para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de la seguridad pública, el tema de la participación ciudadana tuvo un lugar destacado junto con la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.

2. PLAN NACIONAL DE DESAROLLO 1995 - 2000.

Este documento, en el apartado denominado “L. Por un Estado de Derecho y un País de Leyes”, reconoce en el punto 2.1.1., que:

2.1.1. Seguridad Pública.

A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

También hay que reconocer que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnicas, ética y compromiso. Afortunadamente, México cuenta también con policías que cumplen con eficacia y honestidad sus responsabilidades, arriesgando muchas veces su propia vida.

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la seguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

En el punto 2.3. "Estrategias y Líneas de Acción, a la letra se establece lo siguiente:

2.3. ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION.

2.3.1 Seguridad Pública

En cumplimiento del mandato constitucional y en atención al justo reclamo de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Para aplicarla con buen éxito es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su marco de referencia son los objetivos de las formas constitucionales de diciembre de 1994 y una política nacional que conciba la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.

Dichas reformas ya establecen las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública con las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Para regular y poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la iniciativa de ley correspondiente a la prestación y coordinación de servicio de seguridad pública habrá de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Se creará, para tal efecto, el Centro Nacional de Formación Policial, que se integrará con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se reglamentará y utilizará cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.

Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará coordinado por un Consejo Nacional responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno.

Así, se establecerán o reforzarán convenios entre el Gobierno Federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficazmente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un Sistema de Información Policial moderno y confiable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

En todo caso, es necesario hacer más transparentes las acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En este sentido es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Para reforzar la seguridad que demandan los mexicanos, se impulsará una gran campaña de comunicación social que dé orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto exige la participación de muchas instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, deberán hacerse más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial

énfasis en el mejoramiento de la atención a los menores infractores. Se llevará a cabo, asimismo, una acción coordinada con las autoridades locales para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión cuyas deficiencias atentan contra los derechos de los reclusos.

Es palpable el desarrollo de una cultura de seguridad incipiente con la inserción de conceptos metapoliciales y el compromiso de instancias sociales y gubernativas, hasta ahora, un tanto al margen.

3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994, atiende a la llamada reforma política dando inicio a la organización de lo que es el Distrito Federal, considerado de manera independiente a la Administración Pública Federal, perdiendo su carácter de departamento administrativo.

El gobierno del Distrito Federal tiene al frente al llamado Jefe del Distrito Federal, se auxilia entre otras de las siguientes dependencias: 1.- Secretaría de Seguridad Pública y 2.- Secretaría de Transportes y Vialidad. Así las funciones de protección y vialidad se escinden nuevamente como en el pasado.

Sin embargo, según el artículo Noveno Transitorio del mismo ordenamiento, hasta en tanto se expida la ley por parte del Congreso de la Unión en materia de seguridad pública en los términos del decreto modificatorio a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 y del que se hace alusión en este trabajo, la Secretaría de Seguridad Pública ejercerá las mismas atribuciones y funciones que actualmente tiene a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad, salvo aquéllas otorgadas por disposición de la misma ley a otra dependencia (Secretaría de Transportes y Vialidad).

4. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

"La policía es el espacio que la sociedad cede al hampa para que esta se autocontrole".

11

En el caso del Distrito Federal existen, de conformidad con lo establecido por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal un cuerpo de seguridad pública preventiva llamado Policía del Distrito Federal, compuesto por la policía preventiva y las policías complementarias, éstas últimas como policías de paga que son contratadas por particulares mediante un contrato de carácter privado.

En un interesante estudio de José Sánchez y otros coautores, se define a la policía preventiva como "la entidad administrativa, de tipo paramilitar, encargada de vigilar y preservar el orden y la seguridad pública de una determinada área geográfica y política, que tiene como funciones, la conservación de la paz pública, la protección de la vida y los bienes, la prevención de los delitos del fuero común, y todas aquéllas que estén comprendidas en los reglamentos de moralidad, convivencia ciudadana, buenas costumbres, buen gobierno, vigentes." **12**

Precisamente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, regula propiamente la actuación de los cuerpos de seguridad pública y no en sí la función de la seguridad: En su contenido se refiere tanto a la función preventiva como persecutoria denominado al cuerpo

¹¹ Jean Paul Sartre, citado por Irala Fernando, La Prensa, 20 de julio de 1994, pag. 6.

¹² Sánchez José y otros, La policía preventiva del Distrito Federal, versión mecanografiada, Premio INAP 1987, México, 1988, pag. 49.

encargado en el primer caso como policía del Distrito federal y en el segundo como Policía Judicial del Distrito Federal.

Este ordenamiento fue publicado el pasado 19 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación como una iniciativa propia de la representación social. **13**

Consta de nueve títulos, a saber:

- Un primer título innominado, a manera de disposiciones generales.
- Programa de seguridad pública para el Distrito Federal.
- Principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública.
- Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.
- Derechos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública.
- Régimen disciplinario.
- De la coordinación en materia de seguridad pública.
- De la participación vecinal y ciudadana.
- De los servicios privados de seguridad.

La exposición de motivos aclara que, una de las preocupaciones que ha expresado la población en todo el país se refiere a la necesidad de contar con un mejor y más efectivo

13 Se afirma en la exposición de motivos que es obra de la consulta pública.

servicio de seguridad pública y a partir de la consulta pública se elaboró este documento que pretende abarcar todos los puntos relacionados con este fenómeno. **14**

En disposiciones generales, se precisa el concepto de seguridad pública en cinco fracciones y se señalan responsables de su ejecución, esto es a la policía del Distrito Federal y la policía judicial.

“Funciones preventiva y persecutoria son dos medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la Seguridad Pública tanto el que previene como el (que) persigue; por otra parte la persecución del delincuente también guarda un carácter preventivo en la medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente. De esta manera, tanto la policía judicial como la policía del Distrito Federal deben considerarse complementarias y requieren de una estrecha colaboración...” **15**

“ En lo que respecta a la Policía del Distrito Federal, se considera integrada por dos tipos de policía, la Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la Complementaria compuesta por las Policías Auxiliar, Bancaria o (sic) Industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como Policía Preventiva; la Policía Complementaria debe actuar, por la naturaleza de sus actividades, siempre en coordinación con la Policía Preventiva.

14 Exposición de motivos, pag. II

15 idem, pag. III

El mando supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública le corresponde, como ocurre en las grandes capitales del mundo, al titular del Poder Ejecutivo Federal; siendo nuestra ciudad capital la sede de los poderes federales, debe garantizar a éstos el control de la fuerza pública, solamente así se evitan posibles conflictos que pudieran poner en grave riesgo al pacto federal. En el nivel jerárquico inmediato inferior, se confiere el alto mando al titular del gobierno del Distrito Federal en lo que a la Policía del Distrito Federal se refiere...”.

16

La propia iniciativa hace un importante señalamiento en torno a la reglamentación del personal, que en el texto jurídico se diferencia perfectamente, entre personal administrativo y operativo. Sin embargo, en la práctica no resulta tan clara la distinción habiendo áreas que guardan características administrativas y operativas simultáneamente.

En otro orden de cosas, es oportuno mencionar que la ley, precisa en el título relativo al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la participación social en su elaboración. Como ha sido comentado, durante el mes de abril de 1995, se celebraron foros de consulta popular, atendiendo al contenido de la Ley de Planeación, para redactar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ocupando la seguridad pública un gran margen de participación.

Con relación a los principios normativos fundamentales de los cuerpos de seguridad pública se señalan los siguientes:

- **servicio a la comunidad**

16 *ibid.*

- **disciplina**
- **respeto a los derechos humanos**
- **respeto a la legalidad**

De estos principios fundamentales se derivan 18 deberes específicos o principios de actuación.

“El primero de ellos reitera la norma fundamental que rige nuestro Estado de Derecho: el principio de legalidad, como sustento de cualquier actividad gubernamental y garantía de los particulares frente a la misma.”

“El segundo principio de actuación reconoce la vocación de servicio como la característica que debe reunir todo servidor público y consigna los valores de honor y fidelidad sin los cuales difícilmente podría entenderse dicha vocación.”

“El tercer principio de actuación lo constituye el respeto y protección de los derechos humanos. Este principio parte de la idea de que sólo a través del convencimiento que los propios miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública tengan del imperativo de procurar en todo momento salvaguardar los derechos fundamentales del hombre, se concretará una mejor eficacia (sic) en el cumplimiento de su deber dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Constitución.”

“El cuarto principio deriva de la importancia que tiene el grado de oportunidad con que el elemento responda a las exigencias o necesidades de la ciudadanía, el auxilio o la

protección deben proporcionarse con decisión y sin demora, para ello está capacitado el elemento, y de ello depende en muchas ocasiones la eficacia de su actuación.”

“El quinto principio hace alusión a uno de los preceptos constitucionales que mayor peso tienen dentro del sistema democrático: el principio de igualdad. En el sentido indicado por el artículo Primero de la Constitución Política de la República (sic), se exige de los miembros de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública ..., un trato imparcial e igualitario que no permita discriminación alguna en razón de raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o algún otro motivo.”

“El sexto principio, postula las virtudes de la honradez, la responsabilidad y la veracidad, por lo mismo, condena cualquier acto de corrupción, exige del servidor público una oposición resuelta y decidida en contra de cualquier comportamiento de esta índole. Más allá de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este principio apela a la necesidad de afianzar en la conciencia del servidor público perteneciente a los Cuerpos de Seguridad Pública, este principio ético incuestionable, que conlleva el respeto a la dignidad de la institución y, en consecuencia, a la figura del policía como expresión de honestidad y justicia.”

“El séptimo principio refleja el verdadero sentido del ejercicio de la autoridad y el poder, tales atributos deben utilizarse para servir, nunca para oprimir, es por ello que el elemento policial debe guardar compostura y sencillez en su trato cotidiano con la ciudadanía y abstenerse de cualquier acto de prepotencia.”

“El octavo principio guarda absoluta congruencia con el importante papel que juega el policía en la vida de la comunidad, su función no debe limitarse a la protección del ciudadano, también debe auxiliarlo cuando se encuentre amenazado de un peligro o cuando su estado de salud no le permita valerse por sí mismo.”

“El noveno principio estatuye la necesaria prudencia y seriedad que el elemento policial debe observar en el manejo del equipo a su cargo, la enorme responsabilidad que el uso de las armas implica, amerita el mismo grado de cuidado.”

“El décimo principio constituye una garantía para la convivencia pacífica y armónica entre ciudadanos y autoridades al restringir el uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios considerando el grado de peligrosidad de los mismos y sólo en la medida que lo requiera el hecho específico.”

“El décimo primer principio señala la obligación ética profesional de todo miembro de los cuerpos de seguridad pública de velar por la integridad física y por la protección de los bienes de aquellas personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia. Se basa, en la necesidad de hacer consciente al servidor público de que su actuación debe darse bajo el estricto apego al derecho y de la responsabilidad que ello lleva implícito. El respeto de los derechos de las personas y de sus bienes aún cuando se trate de quienes presuntamente han transgredido la Ley, debe ser acatado sin reserva alguna.”

“El décimo segundo principio, íntimamente ligado al anterior, establece la obligación de no tolerar o infringir actos crueles inhumanos o degradantes, en ningún caso, aún cuando se argumente el cumplimiento de órdenes de un superior, o de amenaza a la seguridad pública

o urgencia de las investigaciones. No obstante que dichas conductas se encuentren tipificadas como delictivas en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, se trata de un principio de actuación que por su trascendencia no puede dejar de reconocerse en la iniciativa. Por otra parte, el elemento ha de estar convencido de que debe denunciar estos hechos oprobiosos e intolerables, que denigran a la institución a la que pertenece. No se pueden alegar falsos compañerismos ni una mal entendida solidaridad de grupo para el encubrimiento de estos hechos, puesto que la verdadera lealtad a la institución no puede perseguir otra finalidad que no sea la del cumplimiento de la Ley.”

“El décimo tercer principio de actuación establece la sujeción legítima a la que están sometidos los miembros de los cuerpos de seguridad frente a sus superiores, la cual nunca podrá ser excusa para la violación del derecho vigente ni para la ejecución de actos delictivos o contrarios a la Constitución o a las leyes. Se trata de un principio distinto del contemplado en el Código Penal vigente, que establece, como circunstancia excluyente de responsabilidad penal, el obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, dado que el principio aludido presupone que los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública y de la Policía Judicial (sic) deben conocer las normas jurídicas que regula su actuación, por lo que la excluyente en ningún momento puede amparar la violación de la ley.”

“El décimo cuarto principio establece un justo equilibrio en la observancia de las normas disciplinarias y el respeto a las jerarquías al consignar el deber de los superiores jerárquicos de observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando.”

“El décimo quinto principio de actuación ..., establece la responsabilidad que los servidores públicos encargados de la Seguridad Pública tienen con respecto a las informaciones de las que tienen conocimiento en ocasión del desempeño de sus funciones. Es evidente que los servidores públicos que pertenecen a los Cuerpos de Seguridad Pública tienen posibilidades, por la naturaleza de sus funciones, de adquirir información de acceso restringido, particularmente cuando deben realizar actividades relacionadas con las investigaciones criminales bajo la autoridad del Ministerio Público. El Código de ética que debe regir para la profesión policial, exige guardar riguroso secreto con respecto a las informaciones de que tengan noticia en ocasión o con motivo de sus actividades, excepto en el caso de que se les imponga obligación legal contraria. Esta obligación, de naturaleza ético-profesional, es congruente con lo dispuesto en el Código Penal en materia de revelación de secretos que sanciona con prisión al que ‘sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto’. Para el caso que nos ocupa, existe específicamente agravante cuando se trata de servidores públicos.”

“El décimo sexto principio reconoce la necesaria capacitación y constante actualización de los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, exigiendo de los mismos una actitud propositiva ante los cursos de formación profesional que serán impartidos como presupuesto de su profesionalización. Se trata de concientizar al servidor público que tiene una obligación ética-profesional de adquirir los conocimientos técnico-policiales, científicos y humanísticos indispensables para el cumplimiento de las labores

que tiene encomendadas, y de actualizar continuamente sus conocimientos, particularmente en las situaciones cambiantes que hoy imperan.”

“El décimo séptimo principio, reitera la importancia que el orden y la disciplina tienen en una corporación policiaca y por lo mismo, la obligatoriedad de las disposiciones reglamentarias o administrativas internas de cada uno de los cuerpos.”

“El décimo octavo principio constituye un (sic) regla de carácter interinstitucional que obliga a los Cuerpos de Seguridad Pública a coordinarse en el desempeño de sus funciones y (a) apoyarse mutuamente, respetando, por supuesto, sus respectivos ámbitos de competencia.”

“Sólo con la conciencia de estos principios de actuación, los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública contarán con un código de honorabilidad cuya observancia los transformará en instituciones ejemplares tal como lo elevado de su función exige”. ¹⁷

Continúa la Ley, con materias tan importantes como la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública como uno de los objetivos centrales de la iniciativa. Se prevé la existencia de un Programa General de Formación Policial, la creación del la Comisión Técnica de Profesionalización a cargo de su diseño, y el establecimiento de un Instituto Técnico de Formación Policial a cargo de este rubro bajo cinco niveles de formación: básica, de especialización técnica y profesional, actualización, promoción y de mandos.

¹⁷ *ibid.*

Inmediatamente habla del servicio policial de carrera, estableciendo una Comisión Técnica de selección y promoción, con objeto de dar seriedad al proceso de ingreso de nuevos elementos y señalar las reglas para los ascensos del personal.

La Ley, marca también el régimen disciplinario especificando correctivos disciplinarios y sus características en concordancia con el texto constitucional, dando recurso de defensa al sancionado.

También se contiene lo que para algunos es la principal diferencia con la reglamentación anterior, esto es, la coordinación en materia de seguridad pública y de la participación vecinal y ciudadana en este proceso.

Finalmente, es insoslayable comentar que, conforme al apartado transitorio de la propia ley, en lo que no se oponga a ésta seguirá vigente la normatividad anterior, como es el caso del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

5. REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA.

Este ordenamiento, tiene como antecedente la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, con sustento en lo previsto por el artículo TERCERO TRANSITORIO del Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, que a la letra dice:

"La ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en

las materias a que se refiere el inciso a) de la base de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto."

Este reglamento, trata una de las materias de más directo y cotidiano contacto entre gobernantes y gobernados y que involucra a personas que asumen conductas que alteran la convivencia vecinal armónica.

Durante mucho tiempo, esta materia se encontró subsumida en el ámbito penal, por lo que algunas de las disposiciones de Derecho Penal se tomaron como referencia para establecer el tratamiento de las faltas, sin embargo la normatividad relativa a faltas de policía y buen gobierno no se puede reducir a configurar faltas y establecer sanciones, sino que su principal finalidad consiste en propiciar una convivencia vecinal armónica.

No obstante es conveniente recordar que en todo reglamento gubernativo existe la descripción de conductas llamadas contravenciones. La contravención consiste en la violación de una disposición de policía administrativa; se le llama también falta. Según Manuel María Díez, la falta tiene elementos que la caracterizan; estos son: la acción, la antijuricidad y la culpabilidad. ¹⁸ Es evidente que este autor toma elementos de derecho penal para tratar de explicar la estructura del llamado derecho penal administrativo, aún cuando reconoce algunas diferencias sustanciales como la no aplicación del principio non bis in idem.

¹⁸ Díez Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, tomo II, de. Plus Ultra, 2º edición, Sao Paulo, 1985, pag. 217.

Así, se conceptualiza a la infracción cívica como el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sanciona el reglamento cuando se manifieste en diversos espacios físicos que en forma detallada señala el propio ordenamiento, respetando la inviolabilidad del domicilio.

Por otra parte, cabe aclarar que la vigencia espacial del reglamento se extiende a plazas, áreas verdes y jardines, calles y avenidas interiores, así como las áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de condominio, situación que resulta criticable al tratarse de una propiedad privada, lo que cuestiona lo que hasta ahora se ha conceptualizado como área común de un condominio, exigiéndose una nueva reglamentación de este tipo de propiedad.

Los infractores al reglamento que se comenta, se hacen acreedores a una sanción de carácter administrativo, definida como un mal jurídico que la Administración infringe al administrado, responsable de una conducta reprobable (infracción cívica).

Esta sanción, para Carretero Pérez, guarda una estructura igual a la de la pena, aún cuando hay quien "ha pretendido calificar las sanciones administrativas como un género intermedio entre la sanción civil reparadora-compensatoria, y la sanción penal, personal-represiva, considerándolas como un castigo al administrado por su desobediencia a la Administración, depurando el organismo social de quienes comprometen el derecho de los demás y la vida de relación. Por ello carece de las notas de reprobación moral y expiatorias propias de la pena, ya que se trata de un mero estímulo al cumplimiento de los deberes e impone una

carga suplementaria al mandato inicial: un mal que se impone para lograr la obediencia a una orden administrativa". ¹⁹

En mi concepto, esta expresión es limitada y no toma en consideración la evolución de las ciencias penales y la penología, sin percatarse del carácter rehabilitador de la pena, como un discurso todavía vigente en el medio penitenciario; por otra parte, las sanciones a infracciones cívicas deben constituir sólo uno y no el más importante de los medios para la lograr la civilidad en una comunidad, entendida como la única forma de subsistencia de una civilización. Las regulaciones administrativas en materia de seguridad pública trascienden la respuesta coercitiva de un gobierno; involucran aspectos educativos, económicos y políticos. Graves repercusiones económicas tuvo para nuestro país el fenómeno de la inseguridad, de facto y como una expresión psicológica de las masas, que fatalmente destruyen cualquier esfuerzo de desarrollo y progreso.

Esta es la dimensión de reglamentos como el que nos atañe; debe ocupar un lugar primordial en el marco jurídico vigente; en el marco de la seguridad pública, tema tan en boga y tan desconocido por los responsables de tomar decisiones.

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, dispone la aplicación de sanciones con gravedad paralela al tipo de infracción cívica cometida, que en cualquier caso se circunscribe al arresto o la multa.

Para la doctrina, las sanciones se dividen en :

1. Morales o advertencias por la infracción:

¹⁹ Carretero Pérez Adolfo y otro, Derecho administrativo sancionador, Revista de derecho privado, Madrid, 1992.

- a) censuras
 - b) apercibimientos
2. Restrictivas de libertad:
- a) directas (arresto)
 - b) subsidiarias, por arresto sustitutorio, en caso de que no se cumpla otra sanción
3. Restrictivas de derechos
- a) inhabilitaciones
 - b) pérdidas de derechos
4. Pecuniarias o multas
5. Atípicas, como clausuras, suspensiones de licencias, revocaciones, etc.

La multa, es la típica forma administrativa de castigar las infracciones y consiste en el pago de una cantidad de dinero y presenta problemas jurídicos como es su conversión a obligación personal y su carácter de una deuda patrimonial transmisible a los causahabientes del infractor, que en materia de justicia cívica no se presenta (la transmisibilidad).

En tanto el arresto constituye una auténtica restricción a la libertad personal, que es uno de los valores fundamentales del ser humano; sin embargo, en materia administrativa no se

observan en toda su amplitud las garantías presentes en las causas penales, en aras de la expeditos y dada la "levedad de la sanción" que no sobrepasa las 36 horas.

Es oportuno observar que se destipifica para efectos de las infracciones cívicas a la mendicidad, porque "la pobreza no debe ser objeto de sanción".²⁰ Asimismo ya no se incluye como falta el uso de prendas que denoten peligrosidad.

Es oportuno destacar que el papel de la policía preventiva en la aplicación de este reglamento, además de seguir obligando al elemento a entregar citatorios o presentar al infractor ante el juez, a ser un mensajero o notificador de este último, para entrega de citatorios y ejecución de órdenes de presentación, lo que distraerá policías a cargo de la prevención de delitos, para realizar un trabajo para el que debería existir personal del juzgado, al menos en lo que a citatorios se refiere.

Comentario aparte merece la sujeción a este reglamento, de los menores con edad superior a once años, lo que evidencia el pleno desconocimiento de efectos de la minoría de edad en nuestro país, donde estas personas no cuentan con capacidad de ejercicio. De este tópico ya se hizo un adelanto previo en este trabajo.

En torno a la minoría de edad, se han expresado estudiosos de diferentes ramas del derecho con auxilio de otras disciplinas como la psicología.

Los psicólogos hablan de diversas etapas del desarrollo humano y en general podemos afirmar que coinciden en las grandes divisiones, aunque con intermedias distintas:

²⁰ Documento de presentación del proyecto ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por parte de la fracción priista, pag. 5.

Primera etapa.- nacimiento, niñez e infancia, de los 0 a los 11 años.

Segunda etapa.- adolescencia, de los 12 a los 20 años.

Tercera etapa.- juventud, después de los 20 años.

Cuarta etapa.- madurez, después de los 40.

Quinta etapa.- ancianidad o senilidad, después de los 60 o 65 años.

De este modo, la edad comprendida entre los 12 y los 20 años se enmarca en la llamada adolescencia, etapa en la que las habilidades intelectuales fluctúan entre el poder de razonar y resolver problemas complejos, pero también con falta de profundidad y de conciencia personal, sobrevalorando sus opiniones y magnificando sus problemas.

Respecto a su moralidad se encuentra en el período de la moralidad autónoma o de cooperación, considerando una escala de valores personal que no necesariamente coincide con la escala moral aceptada en su núcleo social. **21**

Sin duda en el adolescente no hay plena conciencia de sus actos, por lo que en la evolución jurídica se aprecia como determinación de madurez, al menos legal, la edad de 18 años e incluso hasta 21 años, que supone la imputabilidad penal, entre otros efectos.

La imputabilidad en nuestro país, ha evolucionado hasta considerar la mayoría de edad en los 18 años. En 1871, la legislación penal establecía la responsabilidad del menor en base a su desarrollo intelectual: los menores de 9 años no eran responsables; de los 9 a los 14 años,

²¹ Para una mayor información se sugiere ver la ponencia del Mtro. Leonardo Chacón Pérez, dictada en la entonces Academia de Policía del D.F., el 30 de noviembre de 1993 y que puede ser consultada en la biblioteca del Instituto Técnico de Formación Policial.

su responsabilidad era dudosa, sujeta a juicio pericial; y de 14 en adelante, se tenía plena responsabilidad. Para 1926, la imputabilidad operaba a partir de los 16 años; en 1928, con la Ley del Primer Tribunal para Menores en la ciudad de México, la imputabilidad se establecía a partir de los 15 años.

En 1931, el Código Penal era aplicable a personas de 18 años en adelante.

No obstante, la legislación en materia de faltas de policía, con resabios del siglo pasado, todavía en el Reglamento de Faltas de Policía de 1970, sancionaba a personas de 16 años en adelante y para aquellos con edad entre 12 a 16, se prevenían sanciones como la amonestación y el envío a instituciones especiales. En 1985, la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, disponía la remisión inmediata del menor al Consejo Tutelar para Menores Infractores y la amonestación para padres y tutores.

En las propuestas presentadas por los distintos partidos políticos, en el seno de la Asamblea de Representantes, mencionaremos que el PAN se inclinaba por citar a los padres o tutores por parte del juez cívico, amonestándolos y sólo en caso de una falta grave operaría la remisión del menor al Consejo Tutelar; el PRD, no previene la remisión al Consejo, a menos que se tratase de un menor abandonado; finalmente el PRI se inclinaba por considerar responsables a las personas de 12 años o más.

El texto definitivo, como ya quedó establecido habla de 11 años como edad mínima de imputabilidad lo que no obsta para que existan otras causas de inimputabilidad como la de las personas discapacitadas, ciegas o sordomudas, si su insuficiencia influyó determinantemente sobre su responsabilidad. No deja de llamar la atención que al menor no se le conceda el beneficio de la duda sobre su insuficiencia emocional que pudo haber influido en su responsabilidad teniendo imputabilidad plena.

No hay duda del pleno sustento constitucional en la expedición de este Reglamento, como se desprende de la fracción VI del artículo 73 entonces en vigor y después modificado y el Artículo Tercero Transitorio, sin embargo no existen atribuciones para la Asamblea de Representantes del D.F, para regular la materia de menores infractores, por lo que es cuestionable la aplicación del multicitado reglamento para menores de edad, independientemente de la contradicción existente en las políticas de seguridad pública gubernamentales, toda vez que en la época de expedición de este ordenamiento, el propio Secretario de Gobernación expresaba que no debían endurecerse las normas penales para sancionar a menores de 18 años como mayores de edad, por no coadyuvar a evitar la comisión de delitos. **22**

22 *idem.*

CAPITULO V

**LA SEGURIDAD PUBLICA COMO UN SERVICIO PUBLICO
A CARGO DEL ESTADO**

A. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN SERVICIO PÚBLICO

"Corresponde a la administración la satisfacción del interés general y debe preservar el orden, la paz, la salubridad, la tranquilidad social, la seguridad de las personas, la propiedad, la moralidad, contra cualquier atentado que pueda ejercerse sobre estos bienes, con motivo de la acción antijurídica del particular. A la actividad que desarrolla con este objeto se la denomina policía administrativa, función que se contrapone a aquella otra puramente formal de conservación del orden jurídico, propia del juez en la aplicación de la pena."

1

1.- Función a cargo del Estado

El artículo 115 constitucional plasma la obligación por parte de los gobiernos municipales de brindar el servicio público de la seguridad; textualmente dice:

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

h).- Seguridad pública y tránsito...

Como hemos podido apreciar existe referencia expresa sobre la seguridad pública en el inciso h) de su fracción III, clasificándola dentro de los servicios públicos, no obstante que su naturaleza ha sido objeto de un debate permanente, toda vez que hay doctrinas que niegan la posibilidad de insertar a la seguridad pública como un servicio público aduciendo

¹ Díez Manuel Marfa, Manual de derecho administrativo, tomo II, Plus ultra, 2º edición, Sao Paulo, 1985, pag. 186

que al igual que la procuración e impartición de justicia, es una actividad definitoria del Estado.

Es oportuno analizar someramente la conceptualización sobre servicio público sostenida por las principales corrientes del derecho administrativo:

Se afirma que existen tres direcciones en cuanto a la noción de servicio público:

- a) La que considera como servicio público toda actividad del Estado (gobierno);
- b) La que estima como servicio público la totalidad de la actividad del órgano administrativo del Estado (Poder Ejecutivo);
- c) La que considera que el servicio público es parte de la actividad del órgano administrativo del Estado.

Respecto a las dos primeras corrientes no se presentaría polémica alguna sobre la inclusión de la seguridad como servicio público, toda vez que es función estatal realizada por el órgano administrativo; sin embargo, en la corriente señalada con el inciso c), persiste esta confrontación doctrinal.

En este sentido, es decir, en la interpretación contenida en el apartado c), existe una subdivisión, para considerar al servicio público dentro de un concepto: 1. orgánico; 2. funcional. **2**

² en este tema consultar a Diez Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", tomo II, plus ultra, 2ª edición., Sao Paulo, 1985, pags.9 y ss.

El concepto orgánico atiende a los órganos que integran la administración pública, como entes destinados a satisfacer las necesidades colectivas de una población; el concepto funcional por su parte, atiende a la función propiamente dicha, realizada por la administración, por sí o por medio de particulares al través de la figura de la concesión. En cualquier caso, el servicio público supone la participación del Estado en una actividad específica que beneficia a una colectividad. La prestación que se ofrece al usuario del servicio público es de naturaleza material mediante el empleo de conocimientos técnicos.

Es frecuente definir al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada sino por la intervención de la fuerza gubernamental" (Duguit). ³

Del concepto de servicio público podemos desprender los siguientes elementos:

- a) Prestación, como actividad técnica personal, que un sujeto presta en beneficio de otro. Esta prestación debe ser en especie y no pecuniaria y satisfacer necesidades individuales de interés colectivo.
- b) Directa o indirecta, esto es, que satisfaga el interés público por parte del propio gobierno o bien, mediante concesión.

³ citado por Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, 30ª edición, México, 1991, pag. 22.

c) Satisfacción de una necesidad colectiva, de interés general entendido como la suma de los intereses individuales. La idea de interés general se encuentra en todas las actividades públicas y su apreciación es discrecional para el órgano gubernativo.

d) Titularidad del servicio a cargo del Estado, siendo intransferible.

Como caracteres del servicio público podemos mencionar: la continuidad; regularidad; la igualdad; uniformidad; generalidad; obligatoriedad.

La continuidad, hace obligatorio que el servicio no se paralice o interrumpa.

La regularidad se refiere a la prestación del servicio en forma correcta y de acuerdo a la legislación vigente incluyendo su normatividad operativa y funcional.

La igualdad del servicio frente a todos los usuarios potenciales y de facto.

La uniformidad hace referencia a que las prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que dentro de una misma situación se encuentren en condiciones de solicitar el servicio.

Generalidad, quiere decir que el servicio es para todos y no para determinadas personas.

Obligatoriedad, en el sentido del deber que pesa sobre el que debe prestarlo.

Los servicios públicos podemos clasificarlos de la siguiente manera:

a) Por su titularidad.- a cargo de la Federación, las Entidades Federativas o los Municipios.

b) Por la obligatoriedad de su prestación.- necesarios y voluntarios.

- c) Por el carácter de su prestación.- esencial y secundario, entendiendo por el primero aquél cuya prestación constituye la base para el mantenimiento del Estado, en tanto los secundarios responden a necesidades no esenciales, condicionadas por el grado de desarrollo técnico y cultural de una sociedad.
- d) Por la forma de su ejercicio.- sea por concurrencia gobierno-particulares o bajo el régimen de monopolio gubernamental.
- e) Por razón de su utilización.- que se relaciona con los usuarios y comprende las categorías de utilización necesaria y voluntaria.
- f) Por el carácter de necesidad, puede ser permanente, accidental o intermitente, dependiendo de las necesidades de su prestación.

Este breve panorama del servicio público pareciera dar fundamento al criterio de considerar a la seguridad pública como servicio público, e incluso es posible clasificarlo en el catálogo mencionado, aún cuando es preciso analizar esta cuestión bajo otros enfoques, profundizando en el contenido de la seguridad pública dentro del ya tratado poder de policía del Estado.

Para Weber, las funciones de la administración pública se pueden dividir en: la creación del derecho, la aplicación del derecho y el gobierno. Las más importantes son las dos primeras, derivadas del poder de policía. ⁴

⁴ citado por Sánchez Azcona, Introducción..., op. cit.

Para el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Dr. Santillana Santillana, la seguridad pública “es el conjunto de normas y acciones para proteger a los ciudadanos, a las personas, su patrimonio para que desarrollen sus actividades con la seguridad de que no van a ser víctimas de un delito”. ⁵

Así, Ignacio Carrillo Prieto comenta que “El gobierno realiza dos funciones cuya distinción es fundamental para Hayek. Ellas son las coercitivas, por las que un gobierno hace cumplir las normas de comportamiento y las generadoras de servicios, mediante las que las autoridades

administran los recursos puestos a su disposición...” y agrega: “lo que el orden espontáneo de la sociedad nos proporciona es más importante para cada cual y, por ello, para el bien general que la mayoría de los servicios específicos que la organización gubernamental puede prestar, si se exceptúa la seguridad que proporciona su respaldo de las normas generales de comportamiento. Es concebible una sociedad próspera y pacífica en la que el gobierno se limite a esta última tarea...” ⁶

El orden, base y fundamento de una comunidad, se concreta a partir de un marco jurídico que limita y concede derechos. Orden, en la concepción de Eduardo García Maynez, presupone:

- a) un conjunto de objetos;
- b) una pauta ordenadora;

⁵ citado por Víctor Ballinas, La jornada, 29 de abril de 1994, pag. 72.

⁶ Carrillo Prieto Ignacio, Varia, UNAM, México, 1989, pags. 143 y 150.

- c) la sujeción de los objetos a la pauta ordenadora;
- d) las relaciones que de tal sujeción derivan para los objetos ordenados;
- e) la finalidad perseguida por el ordinante (el gobierno de un Estado).

Debemos entender así por orden, no sólo un conjunto de reglas constitutivas o derivables de la pauta ordenadora, sino la resultante del sometimiento -libre o impuesto- de los objetos ordenados a esas reglas tal situación necesariamente se traduce en una "urdimbre" de relaciones. En todo caso el orden es un medio y no un fin en sí mismo; nos es útil para llegar a una finalidad. En el caso del orden público se persigue la posibilidad de convivencia humana responsable de una estructura de Estado. ⁷

Para Manuel Lucero, las actividades del Estado se agrupan en: actividades de policía, de servicio y de fomento. ⁸ Sin embargo, el vocablo "policía" es usado para designar diversos aspectos del ejercicio del poder público, con la consecuencia de falta de precisión, ubicándose tanto dentro de las funciones coercitivas como de servicio. Hemos podido apreciar como la denominación "policía preventivo" se atribuye a la función de vigilar y preservar el orden público; también se le conoce así al órgano.

Existen autores como Garrido Falla, que sostienen el criterio de que la policía es un conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su

⁷ en relación a la teleología del orden, ver García Maynez Eduardo, "Filosofía de Derecho", Porrúa, México.

⁸ Lucero Espinoza Manuel y otro, "Elementos de derecho administrativo", segundo curso, Limusa, 2º reimpresión, México, 1994, pags. 135 y ss.

actividad "a un fin de utilidad pública".⁹ Para este autor, esta limitación de derechos tiene por finalidad salvaguardar la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas.¹⁰

Es evidente la concatenación entre los términos seguridad y orden públicos, debiéndose entender este último como el género y aquél como la especie. Sin duda y como se ha afirmado anteriormente existe una relación inversamente proporcional entre libertad y seguridad y orden, aún cuando la libertad no se concibe en la anarquía. De ahí que la connotación "policía" haya sido vinculada con toda la actividad pública que restringe derecho en aras de una convivencia armónica. El acto administrativo es coacción y obliga al gobernado a actuar de una manera determinada.

Para Manuel María Diez, está en crisis el "concepto que se tenía, en el Estado liberal, de la policía, como medida de administración tendiente a asegurar el orden público por medio de la coacción, pero no el de la institución de la policía como reglamentación de derechos individuales que continúa en plena vigencia".¹¹

Sin embargo, la policía administrativa concretiza la intervención física del gobierno de un estado frente a los gobernados, mediante presencia y en caso represión. La seguridad pública exige de una actividad permanente a cargo de este órgano que efectúa patrullajes, interviene en el control de disturbios civiles o auxilia a la población en caso de desastre. Bajo estos supuestos pareciera ser un servicio público fundamental que ha sido elevado a

⁹ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", tomo II, 12ª edición, Porrúa, México, 1983, pag. 459.

¹⁰ Lucero, op. cit., pags. 135 y ss.

¹¹ Diez Manuel María, op. cit. pag. 189

actividad definitoria y justificadora del estado moderno, privándolo de su calidad teleológica de servicio público.

Para Manuel María Díez, citado en líneas anteriores, "la policía administrativa es una actividad administrativa de limitación, por medio de la cual se controla el ejercicio de los derechos individuales de propiedad y de libertad, a los efectos de adecuarlos a las exigencias de interés general. De esta actividad surgen cuatro elementos:

- a) una actividad administrativa, como una técnica del obrar de la administración;
- b) la actividad debe ser de limitación, significando que la iniciativa individual recibe un cercenamiento cuya medida está en relación con la intensidad de la técnica utilizada;
- c) subordinar a control los derechos individuales de libertad y de propiedad, toda vez que ni el derecho de libertad puede ser absoluto ni la propiedad puede ser utilizada contrariamente a los intereses de la comunidad;
- d) intervención de la administración controlando los derechos individuales de libertad y de propiedad, debiendo reducirse este intervencionismo a actos aislados de intimidación, esporádicos y casuísticos. **12**

Por otra parte podemos concebir la acción material de la administración en materia de policía a partir de dos supuestos: a) el caso de la vigilancia u observancia y b) la coacción. Esto es, puede manifestarse el Estado en materia de policía con una actividad material y de carácter psicológico o intelectual o por actos de orden físico, como la dispersión de una

¹² idem, pag. 192 y ss.

manifestación, de ahí que no necesariamente el derecho de policía se traduzca en la expresión de la fuerza coactiva de un gobierno. **13**

Así, el contenido de la policía en el Estado moderno es muy amplio y no se limita a la seguridad, salubridad y moralidad públicas. Son bienes jurídicamente tutelados de manera indiscutible: la tranquilidad pública, la seguridad pública, el decoro público e incluso la estética pública y buenas costumbres.

“The police officer’s role is recognized as being multidimensional. Police officers are required to be keepers of the peace, investigators of crime, emergency medical technicians, traffic controllers, and symbols of public morality and stability.”¹⁴

Sin embargo y por último, es oportuno citar la concepción que al respecto guarda Albasanz, quien sostiene que “la policía utiliza procedimientos de servicio público además de limitar la libertad de la persona, por ejemplo, en la prestación de socorro en siniestros. Así, los cuerpos de policía constituyen un servicio público.” **15**

Es oportuno mencionar que actualmente el concepto mismo de servicio público está en crisis por la dificultad de concretizar sistemáticamente su contenido **16** ; sin embargo en mi opinión es indispensable actualizar y mantener en el ámbito jurídico dicho concepto, definido en cada caso concreto, dogmáticamente, como lo hace el artículo 115

¹³ ibid, pag. 212 y ss.

¹⁴ Siegel Larry “Criminology”, third edition, West Publishing Co., St. Paul, 1989, pag. 427.

¹⁵ Albasanz, op. cit., pag. 202.

¹⁶ “Hace algún tiempo comenzó a hablarse -particularmente en Francia- de una crisis de la noción jurídica de servicio público, crisis que se suponía reflejada en los tres elementos que componen el concepto tradicional de esta institución, a saber: el fin que el servicio cumple; la persona que lo presta y en régimen que lo regula”. Lassagne Juan Carlos, La intervención administrativa, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pag. 35 y ss.

constitucional, que incluye en la relación de servicios públicos municipales a la seguridad pública, de manera expresa (fracción III, inciso h).

2.- Seguridad privada.

En diversos foros había sido mantenido el criterio de que la seguridad pública es un servicio no sujeto a concesión, sin que ello obste para que existan multitud de empresas que ofrecen servicios de protección privada intramuros, que, paulatinamente, se adueñan de la vía pública.

Llamado el negocio del miedo y con un pobre control por parte del gobierno, "que la tolera", se calculan en 1994, dos mil empresas de seguridad privada en todo el país y un promedio de 400 con más de 50,000 elementos en el D.F. **17** El 80% de la empresas de seguridad privada operan sin estar constituidas como sociedades anónimas y otras prestan sus servicios al margen de la ley.

Se afirma que surge por la necesidad de empresarios e industriales de defender su patrimonio, que se vio considerablemente afectado en los últimos 26 años, e involucra prevención de delitos, de incendios, accidentes, etc. **18**

A la fecha no existe un concepto claro de este servicio, sobre todo tomando en consideración que existe una policía estatal responsable de la seguridad de una comunidad y sin costo directo para los habitantes de la misma. Sin embargo en algunos foros se le define como un conjunto de medios, recursos y de misiones que se organizan para mejorar la

17 Cano Arturo y otro, Reforma, sección desprendible Enfoque, # 28, 19 de junio de 1994, pag. 4.

18 Desfassiaux Alejandro, Summa, 15 de septiembre de 1994, pag. 13-B.

coordinación con las misiones clásicas de seguridad pública que le incumben a los poderes públicos y al servicio público, encargado de aplicarla sobre el terreno en particular de los servicios de policía.

Dichas compañías ofrecen una amplia gama de servicios, que van de la obtención de información a través de investigaciones, localización de personas y bienes, transportación de valores y documentos, vigilancia, etc. Su proliferación es motivo, actualmente de una polémica discusión.

“Estas empresas pueden convertirse en ejércitos sin control. Algunas contratan prófugos de la justicia; gente sin capacidad, sin moral, sin nada” (Oscar González Sánchez) **19**

Por una parte, siguiendo un esquema monetarista, es un beneficio todo lo que puede disminuir los costos públicos y lo que signifique menos intervención estatal. Esta corriente ha propugnado desde los 80's por la posible privatización de la policía. Ejemplo de ello son algunas de las posturas presentadas en el Coloquio organizado por el Consejo de Europa el 8 de junio de 1988, foro en el que imperó el pensamiento tradicional sobre la oficialidad del servicio policial dando mayor preponderancia a los aspectos políticos y jurídicos que a los económicos, en pro de la conservación de un orden jurídico de igualdad.

En nuestro medio las opiniones son diversas. Por ejemplo, José Tort, sostiene que “es necesario que los particulares se concienticen del problema de la seguridad y se

¹⁹ citado por Arturo Cano, Reforma, sección Enfoque, # 28, del 19 de junio de 1994, pag. 5.

acostumbren a pagar mucho más por su seguridad y por otro lado, que se organicen instituciones de seguridad privada que respondan con profesionalismo.” **20**

En Culiacán, la Comisión Estatal de Derechos Humanos propuso el cobro de “un monto destinado a la seguridad” sin finalidad recaudadora (en mi opinión no existe mecanismo para allegarse recursos por parte del Estado que no tenga una finalidad recaudatoria); no debe ser de carácter fiscal y sí ir encaminado a mejorar la seguridad. No se aplicará a todo el pueblo. **21** En tanto, 15 asociaciones de comerciantes en el Distrito Federal, afirman que ellas pagan una gran cantidad de impuestos, los cuales deberían destinarse, entre otras cosas, al sostenimiento de un buen aparato de seguridad pública. **22**

Como opiniones oficiales tenemos las del Gobernador de Nayarit, que afirma que debe sostenerse la seguridad a cualquier precio; asimismo, el Secretario de Gobernación ha manifestado que no debe desestimarse lo que cuesta la seguridad para ciudadanía. **23**

Esto no conlleva a suponer que se estimule la privatización del servicio de seguridad pública, mismo que se da en el marco del respeto a las garantías individuales y que corresponde exclusivamente al Estado otorgarla. **24**

Ahora bien, la legitimidad del servicio de seguridad privada radica en el derecho que tiene toda persona de proteger su vida y sus bienes más aún en el interior de su casa o negocio,

20 Tort José, Uno más uno, 27 de julio de 1994, pag. 12.

21 El Sol de México, 19 de abril de 1994, pag. 6-E. Sin duda el portavoz de dicha comisión no tiene conocimiento alguno sobre derecho fiscal.

22 Reigner Rubén, El día, 20 de julio de 1994, pag. 38.

23 Diario de México, 21 de abril de 1994, pag. 3.

24 Avilez Rafael, citado por Héctor Adorno, Excelsior, 27 de julio de 1994, pag. 5.

dentro de un contexto generalizado de inseguridad que ha propiciado un gran auge de esta rama comercial. Así, en México, este negocio ha crecido durante los últimos años, más que cualquier otra industria. **25** Incluso, se ha informado de la creación de cuerpos “institucionales” de seguridad privada como la policía ganadera de Jalisco, que “detectará a grupos que siembren la intranquilidad en el campo; será una policía honoraria y combatirá el abigeato”; tendrá un carácter municipal en todo el Estado. **26**

Dentro de los escasos sistemas de control de estos servicios, existe el Padrón Nacional de Empresas Particulares de Seguridad, las que deben reunir los siguientes requisitos:

- 1) no pueden ser empleados aquéllos que tengan antecedentes penales o estén en el activo de la policía o el ejército;
- 2) debe tratarse de una sociedad anónima, con una antigüedad mínima de 10 años;
- 3) debe tener un capital contable y activos al menos por N\$ 1000,000.00
- 4) todos los registros de ley;
- 5) estados financieros auditados;
- 6) frecuencia propia de radio y radios en bases operativas y unidades;
- 7) unidades de supervisión equipadas y de modelo reciente;
- 8) planes de capacitación autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- 9) seguros empresariales y fianzas;
- 10) ofrecer análisis de riesgos y auditoría de seguridad;

25 El Economista, 13 de mayo de 1994, pag. 12.

26 Reforma, 19 de abril de 1994, pag. 6.

11) información periódica sobre los niveles de seguridad de sus clientes;

12) infraestructura a nivel local y cobertura a nivel nacional. **27**

B. RÉGIMEN LABORAL DE LOS EMPLEADOS ENCARGADOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD

1.- EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (TRABAJO BUROCRÁTICO)

El vocablo burocracia proviene del francés "bureaucratie", que "parece haber sido utilizado por primera vez en 1745 por Vincent de Gournay reconocido fisiócrata, y ha sido definida como "el tipo de organización para la realización de tareas administrativas en gran escala mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos". Así también es conocida la clase de empleados públicos. **28**

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante a la existente para las relaciones entre trabajadores y patronos; sin embargo se advierte que en otras naciones los empleados públicos ya estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como Reglamentos del Servicio Civil y que se llegaba como en Suecia a una situación tal que "podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros de la policía" **29**

²⁷ Desfassiaux S. Alejandro, La seguridad y usted, El Financiero, 29 de abril de 1994, pag. 15.

²⁸ Cabanelas Guillermo, "Tratado de política laboral y social", vol. II, 3ª edición, Heliasta, Buenos Aires, 1982, pag. 233.

²⁹ Guerrero Euquerio, "Manual de derecho del trabajo", 17ª edición, Porrúa, México, 1990, pag. 541.

Mario de la Cueva, al hablar del derecho de asociación sindical, transcribe la opinión del Dr. Georges Spyropoulos, quien manifiesta que el Convenio 187 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo noveno, establece una reserva al principio general de asociación que incluso beneficia a los trabajadores del estado, en tratándose de las fuerzas armadas y de la policía, cuerpos que se acogerán a lo que señale cada legislación nacional. **30**

José Dávalos sostiene que los trabajadores que prestan servicios al gobierno no quedaron contemplados en la declaración de derechos sociales de 1917 y sólo como resultado de múltiples presiones se reformó el artículo 123 constitucional, considerando que “los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el estado logre (sic) sus funciones como tutelador del interés social” **31**

Para Mario de la Cueva, “La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajadores carece actualmente de justificación: el Estado ha dejado de ser el monarca de origen divino o el dios terrestre que se pasea por la tierra. Es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su constitución, por lo que su actuación debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Carta Magna. Pero no puede exigir prestaciones de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para todos sus miembros, así, a ejemplo, no puede romper el principio de la jornada máxima, ni desconocer el salario mínimo, ni

30 De la Cueva Mario, El nuevo derecho del trabajo, tomo I, 13ª edición, Porrúa, México, 1993, pag. 627.

31 Dávalos Morales José, Derecho del Trabajo I, Porrúa, 5ª edición, México, 1994, pag. 428.

destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajo. El argumento de la primacía del interés general sobre el particular, volveremos a decirlo, carece de fuerza, porque el interés mayor del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los hombres y de cada uno de ellos.” **32**

Esta postura que sin duda guarda un contenido filosófico trascendente, no coloca al interés colectivo sobre el particular, soslayando la necesidad de garantizar la continuidad de servicios públicos. Tal es el caso de la seguridad pública.

En efecto, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional señala con precisión, que las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes en materia laboral; a la letra dice:

“ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

...

B.- Entre los poderes de la Unión, el Distrito Federal y sus trabajadores;

...

³² De la Cueva, op. cit., pag. 645.

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;...”

Es motivo de controversia la interpretación que puede darse a esta fracción, que autoriza un régimen laboral especial para algunos trabajadores al servicio del Estado, dependiendo de su adscripción y funciones. Para efecto de introducirnos a este tema es fundamental tocar los aspectos generales del régimen laboral de los empleados del Distrito Federal, entidad a la que pertenece la policía del Distrito Federal.

2.- MARCO JURÍDICO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, previene expresamente en el artículo 8º que se excluyen del régimen de protección de la ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º del mismo ordenamiento que en su inciso I) de la fracción II se refiere concretamente a los miembros de las policías preventivas.

Independientemente de la ley laboral burocrática señalada, existen las Condiciones Generales de Trabajo para los trabajadores del D.F., las cuales señalan, en el Reglamento correspondiente:

“ART. 1º.- El presente Reglamento contiene las normas que determinan las condiciones a que debe sujetarse el desarrollo del trabajo en el Departamento del Distrito Federal y tiene su fundamento en los artículos 87 al 91 de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”

Esta disposición pareciera excluir de su aplicación y protección a trabajadores de confianza y con mayor razón a policías del D.F., como lo señala el artículo 8° de la ley burocrática aludida; sin embargo, el artículo 25 de las Condiciones Generales de Trabajo que nos ocupan se previene que los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, serán de base y de confianza. Si esto se interpreta conjuntamente con otros artículos como el artículo 32 que habla expresamente de la renuncia de un **trabajador de base**, podemos suponer que estas condiciones de trabajo protegen a los trabajadores de confianza y supletoriamente a la policía del D.F, quien tiene un régimen laboral propio.

Como régimen laboral particular para los policías del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública, contiene una serie de preceptos que persiguen cimentar el servicio de carrera policial a similitud del servicio civil de carrera.

En efecto, podemos dividir los aspectos laborales de esta ley en los siguientes rubros:

1. determinación de la condición laboral de policía.
- 2.- obligaciones
3. profesionalización
4. derechos
5. régimen disciplinario

De la propia Ley de Seguridad Pública se desprenden otras disposiciones relacionadas con aspectos laborales; estas son: a) Reglas para la aplicación de correctivos disciplinarios en la

Policía del Distrito Federal; b) Reglas para el establecimiento y operación del sistema de carrera policial.

a) Determinación de su condición laboral

En cuanto a la determinación de la condición de policía como servidor público, la ley en comento, en su artículo 9º, reza:

“ARTICULO 9º.- Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento (del Distrito Federal) o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza.

Las relaciones de trabajo de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No formarán parte de los Cuerpos de Seguridad Pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la Seguridad Pública, aún cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio.”

Definitivamente, los elementos de los cuerpos de seguridad pública al igual que los del ejército, marina y fuerza aérea están excluidos del régimen laboral al que se refiere el apartado B del artículo 123 constitucional al ser trabajadores de confianza y tener una muy

particular responsabilidad. Sin embargo es cuestionable que el propio texto constitucional excluya de su observancia a un conjunto de servidores públicos sobre todo a los policías que no cuentan con fuero particular.

Es de sostenerse que aún cuando exista prescripción constitucional y legislativa excluyente, las leyes especiales que norman el trabajo de los cuerpos de seguridad pública no podrán contravenir principios fundamentales de protección laboral. Los logros obtenidos por la clase laboral a través de la historia benefician a todos los mexicanos e incluso a trabajadores extranjeros en nuestro país; no es concebible un marco jurídico de menosprecio al trabajo de un sector del servicio público.

En este sentido es oportuno transcribir la tesis jurisprudencial 315 que aparece a fojas 284, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, citada por Euquerio Guerrero: **33**

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas

33 Guerrero Euquerio, op. cit., pag. 544

las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo ..."

En este sentido la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal parece prescribir un contexto laboral particular que no contraviene principios básicos de derecho del trabajo

burocrático; incluso, este texto jurídico da solidez a la llamada carrera policial ya mencionada, que procura la permanencia en el trabajo y el reconocimiento de méritos laborales y académicos.

Es oportuno anotar que la llamada policía del Distrito Federal incluye tanto a la policía preventiva como a la complementaria.

La policía preventiva es el cuerpo tradicionalmente encargado de la seguridad pública preventiva en el Distrito Federal que reúne las características de un servicio público; en tanto, la policía complementaria se forma con las anteriormente denominadas policías intramuros o de paga: Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial así como aquellas que el gobierno del Distrito Federal llegara a constituir. Estas últimas son contratadas por particulares para prestar seguridad privada y los salarios de los elementos son cubiertos en base a las percepciones de la corporación lo que ha dado lugar para que los propios titulares de dichas corporaciones denominen "eventuales" a los policías bajo su mando en clara contravención al servicio de carrera policial al que se aspira. **34**

A la fecha la naturaleza jurídica de las relaciones laborales de los elementos de las policías complementarias es incierta, toda vez que sus emolumentos son producto de una actividad empresarial aunque la Ley multicitada los considere dentro de la policía del D.F., encargada de la seguridad pública preventiva. Esto tiene repercusiones más que laborales, cuando el policía complementario debe actuar en la vía pública aplicando, por ejemplo, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica.

³⁴ Se sugiere remitirse a los diarios de diciembre de 1994 y enero de 1995, cuando tratan el tema del bono sexenal para policías auxiliares y bancarios, miembros de la policía complementaria del D.F.

Adicionalmente existen en la Policía del Distrito Federal servidores públicos que no realizan una función policial y por tanto no son considerados policías. A la fecha estos servidores públicos siguen cobrando sus "haberes" bajo la clave presupuestal de un policía operativo. Hay labores difícilmente clasificables como policiales o no: en cada sector operativo se ubica un área denominada de planeación y control que aglutina la función logística (planeación de operativos, administración de recursos humanos y materiales, almacenes, activo fijo, etc.).

Seguramente el texto legal deberá sufrir adecuaciones que permitan determinar con claridad quien realiza una función policial como servidor público, pagado por el gobierno de la Ciudad.

En mi concepto, los únicos trabajadores de confianza deberán ser los policías preventivos encargados de la seguridad pública, excluyendo a todo aquél que efectúe labores administrativas aún dentro de sectores en las ya citadas unidades de planeación y control.

En cuanto a los policías complementarios, no son parte de la Administración Pública del Distrito Federal al ser contratados por particulares; tendrán un carácter de auxiliares de la policía preventiva como ésta lo tiene del Ministerio Público, al igual que el resto de las policías privadas sobre las cuales deberá existir un control más estricto.

b) Obligaciones

La Ley de Seguridad Pública, dedica su Título Tercero los Principios de Actuación comentados en líneas anteriores, que en número de 18, constituyen una guía ética ideal.

Además se prevén otras obligaciones para el policía del Distrito Federal, éstas son:

- **Portar identificación oficial y exhibirla al ejercer funciones propias de su cargo (art. 10);** cabe comentar que durante los años de 1993 y 1994 no se proporcionaron identificaciones.
- **Servicio a la comunidad, disciplina y respeto a los derechos humanos y a la legalidad (art. 16).**
- **Sujetarse a evaluación curricular o a concurso en caso de aspirar al ascenso.**

Adicionalmente, el policía del Distrito Federal, en su carácter de servidor público, deberá atender a toda disposición general emitida para personal al servicio del Estado. Así, por ejemplo, debe cumplir con una jornada laboral, que en su caso es indeterminada, rubro en el que la Ley de Seguridad Pública hace alusión a jornadas "acordes con las necesidades del servicio"; esta medida incluye el no disfrutar de los días de descanso obligatorios en el gobierno del Distrito Federal.

c) Profesionalización

"La parte más importante de la Administración Pública es el personal, siendo fundamental la selección de éste por méritos. Existe insatisfacción laboral en nuestro país que genera baja productividad. Debe procurarse su mejoramiento económico y su capacitación". **35**

³⁵ García Valencia Antonio, "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública", 4ª edición, Porrúa, México, 1978, pag. 119.

“La profesionalización de los miembros de las diferentes Instituciones de la Policía Mexicana es una necesidad sentida y expresada en repetidas ocasiones, tanto por la sociedad como por el Gobierno de México” (Rosario Green) ³⁶

La profesionalización de la policía del Distrito Federal ubica dos grandes rubros: el reconocimiento de antigüedad y experiencia; y el nivel académico y de preparación técnica.

El artículo 18 de la Ley de Seguridad del Distrito Federal, dispone que la profesionalización tendrá por objeto, “lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad.”

De conformidad con el artículo 24 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se establecerá un sistema de carrera policial, conforme al cual se determinarán las jerarquías y niveles que lo componen, los requisitos para acceder a ellos y su forma de acreditación.

Para estos dos aspectos existen regulaciones adicionales, a saber:

- * Reglas para la integración y funcionamiento de la Comisión Técnica de Profesionalización para la Policía del Distrito Federal.
- * Reglas para el establecimiento y operación del Sistema de Carrera Policial de la Policía del Distrito Federal

³⁶ Citada por Sarre Iguíñez Miguel, “Guía del Policía”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, pag. de presentación.

1.- Formación policial.

Lograr la profesionalización de la policía del Distrito Federal, implica, según lo establece el artículo 18 en su párrafo segundo de la ley de la materia, el diseño y aplicación de un Programa General de Formación Policial, que tendrá por finalidad:

“Alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal (policía del D.F.), en el marco de respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho”

Este programa debe desarrollar cinco niveles de formación: Básico, de especialización técnica o profesional, de actualización, de mandos y de promoción (art. 19).

Dicho programa es producto del trabajo conjunto de los miembros de la Comisión Técnica de Profesionalización conformada por disposición del artículo 21 de la LSPDF, con la responsabilidad no sólo de elaborar el documento sino de evaluarlo y actualizarlo.

En las reglas para la integración y funcionamiento de este cuerpo colegiado se establece que conformará con (regla primera):

- El Secretario General de Protección y Vialidad (ahora Secretario de Seguridad Pública), quien funge como Presidente.
- El Director General de Operaciones, quien funge como Vicepresidente.
- El Director General del Instituto Técnico de Formación Policial (plaza que a la fecha se denomina en la práctica Dirección Ejecutiva), quien funge como Secretario Técnico.
- El Director General de la Policía Bancaria e Industrial.

- El Director General de la Policía Auxillar.
- Un representante de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.
- Dos policías prestigiados que por lo menos tengan la jerarquía de inspector.

Adicionalmente deberán tomarse en cuenta las opiniones de los asambleístas del Distrito Federal.

El Programa en comento establece como sistema de formación y profesionalización el siguiente:

Inicia con un curso Básico, que junto a un curso medio y otro avanzado con duración total de 2 años hace posible obtener el nivel académico de Técnico Profesional en Policiología; posteriormente a través de 2 años más en régimen de internado se es pasante en la Licenciatura de Seguridad Pública, adquiriéndose el grado académico después de un trabajo recepcional. Posteriormente a esta formación se prevé la maestría e incluso un doctorado en seguridad nacional.

La ejecución del Programa General de Formación Policial corresponde al Instituto Técnico de Formación Policial, cuyo objetivo es preparar y formar profesionalmente, en el mando y la administración, los elementos policiacos (policiales) que servirán a la comunidad, elaborando programas específicos necesarios para la adecuada ejecución del programa general.

Según su Reglamento Interior, el Instituto es un órgano desconcentrado del gobierno del Distrito Federal y se conforma por:

El Consejo Directivo

La Dirección General (Ejecutiva), integrada por:

Un director general

Un director pedagógico

Un director académico

Un director de instrucción policial

Adicionalmente existe la Subdirección Administrativa, para la administración de los recursos destinados al Instituto.

Por definición un órgano desconcentrado tiene autonomía operativa y una autonomía financiera limitada. Es común la confusión doctrinal y funcional entre órganos desconcentrados y organismos descentralizados. Desconcentración y descentralización surgen para atender con mayor celeridad y expeditéz a la población en aspectos administrativos o de derecho público.

Gabino Fraga al hablar de la desconcentración administrativa, la justifica explicando del peligro de "una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de

su funcionamiento” y como consecuencia produce “una concentración demográfica con perjuicio de la ... prestación eficiente de los servicios...”. **37**

El organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios se ha dividido tradicionalmente, por servicio, por colaboración y por región ; se crea por una Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. En el caso del órgano desconcentrado, tan poco estudiado en comparación el primero, aún cuando cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios no forma parte de la administración pública paraestatal, conservándose en el seno de la dependencia centralizada que le sectoriza.

Es el caso del Instituto Técnico de Formación Policial, que se encuentra subsectorizado en la Secretaría General de Protección y Vialidad ahora de Seguridad Pública y no obstante contar con el sustento jurídico para autoadministrarse, no tiene libertad presupuestal de facto, lo que limita la ejecución de sus programas al ser parte de un presupuesto globalizado que atiende primordialmente aspectos urgentes de la seguridad pública.

Tanto en la Academia de Policía que le da origen, con antecedentes desde 1911, como en el propio Instituto, ha existido un desarrollo permanente más falto de continuidad, que de planes y programas de estudio; la calidad de la planeación educativa policial es irreprochable.

No obstante lo anterior, la falta de vinculación de medidas formativas con criterios de reconocimiento laboral hacían infructuoso el esfuerzo formativo, inercia que se ha revertido

37 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 30ª edición, Porrúa, México, 1991, pag. 195.

con la expedición de la Ley de Seguridad Pública que sustenta la creación de una auténtica carrera policial.

La estrategia educativa, pues, se estructura de la siguiente manera:

Formación básica

Es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función.

El Instituto Técnico de Formación es responsable de seleccionar de entre los aspirantes a formar parte de la policía del Distrito Federal, a aquellos que reúnan el perfil establecido en el artículo 26 de la LSPDF así como en la regla Décimo Tercera para el establecimiento y operación del sistema de carrera policial. Este perfil es:

- **Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos**
- **Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral**
- **Poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria**
- **No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso**
- **Tener entre 18 y 29 años y gozar de buena salud**
- **Tener estatura mínima de 1.55m para mujeres y 1.60m para hombres (durante 1993 y 1994 no hubo reclutamiento femenino)**

- **No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares**
- **No padecer alcoholismo**
- **Tener acreditado el Servicio Militar Nacional (basta con la precartilla y través del curso básico se obtiene la liberación)**
- **No estar suspendido ni haber sido destituido o de la propia policía del D.F. y otro cuerpo policial**

Los aspirantes seleccionados tomarán el Curso Básico de Formación Policial con lo que inician la carrera policial.

Este curso tiene una duración de seis meses en tres etapas de formación: selección, preparación y adiestramiento.

Durante la selección el aspirante recibe un curso de inducción de entre dos y cuatro semanas, lapso que al concluir, da paso al período de preparación de cuatro meses bajo el régimen de internado y finalmente, durante un mes el alumno cursa la etapa de adiestramiento en régimen escolarizado pero sin internado.

Formación de actualización

Es el proceso mediante el cual los policías del D.F. ponen al día, en forma permanente, los conocimientos y habilidades que requieren para el ejercicio de sus funciones.

La manera en que se lleva a cabo esta formación es variable: se utiliza el estudio dirigido y el sistema escolarizado con duración de 4 horas a una semana. Durante 1994 sólo hubo

cursos de actualización para el personal femenino respecto a la aplicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica.

Formación de especialización

La especialización técnica tiene por objeto la capacitación del personal para trabajos específicos orientados a la realización de actividades y aptitudes en una determinada área del trabajo policial.

La especialización profesional permite a los elementos obtener un título o grado académico a nivel profesional en alguna materia de la carrera policial.

Formación de promoción

Es el proceso de capacitación que permite a los elementos que aspiren a ascender dentro de la carrera policial, contar con los conocimientos propios del nuevo grado.

Formación de mandos

Tiene por objeto desarrollar integralmente al personal en la administración y organización policiales.

2.- Sistema de carrera policial

Se refiere primordialmente al sistema de ascensos dentro de la policía del D.F., a partir del reconocimiento académico y de desempeño en el campo.

A cargo de este sistema se encuentra la Comisión Técnica de Selección y Promoción, con funcionamiento autónomo y conformada por:

⇒ El Secretario de Seguridad Pública, quien funge como Presidente

- ⇒ El Director General de Operaciones, quien funge como Vicepresidente
- ⇒ El Director General de Servicios de Apoyo, quien funge como Secretario Técnico
- ⇒ Un representante de la Secretaría de Gobierno
- ⇒ Un representante de la Oficialía Mayor del Distrito Federal
- ⇒ El Director General del Instituto Técnico de Formación Policial
- ⇒ El Director General de la Policía Bancaria e Industrial
- ⇒ El Director General de la Policía Auxiliar
- ⇒ Dos policías prestigiados con jerarquía mínima de inspector

Este sistema de carrera policial previene el ascenso de los policías sólo por dos medios: la evaluación curricular y el concurso. En todo caso el interesado deberá:

- 1) Observar y mantener buena conducta, lealtad y vocación de servicio
- 2) Tomar los cursos que establezcan los programas de promoción
- 3) Tener la antigüedad en el servicio requerida en cada caso y ocupar el nivel inmediato inferior al que se aspira.

Las jerarquías existentes son cuatro, cada una de ellas dividida en niveles:

1. Policías, con los siguientes niveles
 - a) policía
 - b) policía 3º

- c) policía 2°
 - d) policía 1°
2. Oficiales, con los siguientes niveles:
- a) suboficial
 - b) 2° oficial
 - c) 1° oficial
3. Inspectores, con los siguientes niveles:
- a) subinspector
 - b) 2° inspector
 - c) 1° inspector
4. Superintendentes, con los siguientes niveles
- a) segundo superintendente
 - b) primer superintendente

Además existe la jerarquía de superintendente general reservada al Secretario de Seguridad Pública, no considerada en el sistema de carrera policial al tratarse de un cargo de designación directa del Presidente de la República, no sujeta a escalafón (art. 29 LSPDF).

d) Derechos

El Título Quinto de la Ley de Seguridad Pública se refiere, en un solo artículo, a los derechos de los elementos de los cuerpos de seguridad pública. Estos son:

Percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo.- Las circunstancias económicas por las que atraviesa el país hacen que este precepto de desafortunada redacción no se cumpla; el salario actual de un policía (sept. 1995) de alrededor de \$2,000.00 nuevos pesos, que sin duda es superior al mínimo general pero no cubre las expectativas de un padre de familia, con un promedio de tres hijos, y que debido a deficiencias culturales cuenta con compromisos extramaritales que agravan aún más su situación. Es justo reconocer que este problema no es privativo del policía del Distrito Federal.

Respecto al problema salarial, José María Rico ha manifestado que al "Estado no le conviene imponer al policía una escolaridad más elevada y pagarle un sueldo adecuado, para asignarle funciones que no justifican tal inversión" refiriéndose a la utilización de policías ajenas a su naturaleza disuasiva. ³⁸

Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos.-

La demanda de servicios para la policía del Distrito Federal y el aumento de plazas vacantes agudiza los conflictos interpersonales ante jornadas excesivas de trabajo y actividades

³⁸ Rico José María, op. cit., pag. 253.

peligrosas y realizadas en un ambiente hostil; estas circunstancias y las diferencias de formación académica de personal de reciente ingreso y de aquél con muchos años de antigüedad no siempre favorece un trato cordial.

Recibir el respeto y la atención de la comunidad a la que sirven.- Este derecho, en mi concepto demagógico, no es posible garantizárselo al policía del Distrito Federal debido a que su imagen sufre un deterioro crónico agudizado por los medios de información que han trasladado la nota roja a los titulares de primera plana, siempre subrayando la ineptitud y corrupción de cuerpos policiacos y pocas veces destacando méritos; incluso, existe desprecio y sorna frente a la noticia de policías caídos en cumplimiento de su deber aduciendo la opinión pública mala preparación.

La poca efectividad, independientemente de las condiciones señaladas, deriva de las grandes expectativas que el ciudadano se forma de este servicio: " Determinados sondeos de opinión efectuados entre el público y los propios policías parecen indicar que uno y otros exigen de la policía, además de sus funciones tradicionales, una gran cantidad de sèrvidumbres (visitas a las escuelas con fines educativos, transporte de enfermos y heridos al hospital, aplicación de las disposiciones legales destinadas a hacer respetar la moralidad pública, organización de recreo de la juventud, intervención en cualquier accidente de la circulación incluso si se trata de un accidente menor, etc.)." Una sola persona no puede ser al mismo tiempo investigador, psicólogo y vigilante de niños; por tanto su imagen

necesariamente se deteriora ante la imposibilidad de cumplir con las expectativas públicas.

Esto hace necesario redefinir el perfil del policía preventivo. ³⁹

“Pese a la vocación profesional que muchos de sus miembros profesan, el esfuerzo puesto en sus convicciones y el sólido trabajo que efectúan, la policía como corporación ha perdido credibilidad en el grueso de la comunidad. El problema es de orden moral, de sentimiento ético y está inmerso en el corazón de los pueblos.” ⁴⁰

Contar con la capacitación y adiestramiento necesarios para ser un policía de carrera.- “Existen bajas remuneraciones, insuficiente dignificación de la carrera policial y carencia de un servicio profesional de seguridad pública, aumentando con ello la inseguridad”.

“Es preciso crear una verdadera carrera policial, asegurando al policía un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y riesgo de su labor...que generen expectativas de desarrollo profesional sustentadas en los méritos, la capacidad y la antigüedad.” (Ernesto Zedillo)

Para Arturo Sotomayor “ No habrá Academia alguna que remodele la mentalidad de ciudadanos semi-alfabetizados de gente que cae en la corporación a ver si hace negocio...”

⁴¹ . Bajo este concepto, expresado en otros términos, es que se han incrementado las exigencias académicas de ingreso y promoción en la policía del Distrito Federal.

³⁹ Ver Rico José María, op. cit. pag. 253.

⁴⁰ Neuman Elías, op. cit., pag. 90.

⁴¹ Novedades, 4 de junio 1993.

En este rubro se han dado medidas trascendentes que fundamentan no sólo jurídica sino materialmente el servicio policial de carrera. No obstante, el principal problema estriba en la capacidad de selección y atracción a los cuerpos de seguridad pública de jóvenes con una mayor preparación académica, originarios de un medio social más favorable para un desarrollo emocional y moral que sirva de antecedente a los conocimientos y habilidades que adquirirá durante los distintos de formación policial. Durante 1995 sólo se atendió en el Instituto Técnico de Formación Policial a personal de nuevo ingreso y ocasionalmente a personal de línea dentro del proyecto denominado Transformación 2000, cursos de mando, de actualización y ciclos de conferencias igualmente dió inicio la Licenciatura en Seguridad Pública, constituyéndose en el parteaguas de la formación policial.

Recibir tanto el equipo como el uniforme reglamentarios sin costo alguno.-

Definitivamente, desde 1993 a la fecha se han instrumentado distintas medidas para dar transparencia a la entrega de uniformes, la que se ha visto afectada por carencia de recursos suficientes y en consecuencia el equipo y uniformes no se entrega con la oportunidad ni en la cantidad debidas.

Participar en los concursos de promoción o someterse a evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior.-

De conformidad con lo previsto en las reglas para el establecimiento y operación del sistema de carrera policial del Distrito Federal, existen requisitos de antigüedad, aprobación de cursos, conducta, disciplina, lealtad y de vocación y de servicios para ascender según sea el caso.

Es importante destacar que sólo en las jerarquías inferiores (de policía tercero a policía primero) existen cursos de promoción; tratándose de oficiales el curso es de especialización técnica y de mando; en cuanto a los inspectores deberán aprobar el curso de especialización profesional y de mando; los superintendentes aprobarán el curso de preparación de mandos medios y superiores (regla trigésima).

Sea sujeto de condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten.- Respecto a este punto, es necesario acudir al Capítulo III del Título Cuarto de la Ley de Seguridad Pública que establece como condecoraciones las siguientes:

- **Al valor policial;**
- **A la perseverancia; y**
- **Al mérito.**

La condecoración al valor policial consistente en medalla y diploma, se conferirá a quienes salven la vida de una o varias personas o realicen las funciones encomendadas por la Ley con grave riesgo para su vida o su salud. En algunos casos excepcionales se conferirá el ascenso (Art. 34 LSPDF).

La condecoración a la perseverancia consistente en medalla y diploma se otorgará a los elementos que hayan mantenido un expediente ejemplar y cumplan diez, quince, veinte, veinticinco y treinta años de servicio (Art.35 LSPDF).

La condecoración al mérito se conferirá a los elementos en los siguientes casos:

- Al mérito tecnológico cuando se invente, diseñe o mejore algún instrumento, aparato, sistema o método de utilidad para los cuerpos de seguridad pública o para el país.
- Al mérito ejemplar, cuando se sobresalga en alguna disciplina científica, cultural, artística o deportiva que enaltezca el prestigio y la dignidad de la policía.
- Al mérito social cuando se distinga particularmente en la prestación de servicios en favor de la comunidad que mejoren la imagen de los cuerpos de seguridad pública.

Cualquier condecoración dará derecho a un estímulo económico adicional y a participar en el proceso de insaculación para formar parte del Consejo de Honor y Justicia.

Existen también estímulos y recompensas para el personal que se distinga por su asistencia, puntualidad, buena conducta, antigüedad, disposición y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal.- Es evidente que este texto excluye al policía del beneficio general de la jornada máxima de ocho horas, que en la práctica es frecuente se traduzca en doce horas o bien en turnos especiales de veinticuatro horas de trabajo por veinticuatro horas de descanso. Para mandos medios y superiores estas jornadas se amplían y el descanso semanal se convierte en mensual.

Las excesivas jornadas de trabajo redundan fatalmente en la calidad del servicio que se presta que se suma a otras presiones propias del medio policial como el reporte cada quince minutos por parte de los llamados Jefes de Sector y Agrupamiento hacia el Mando.

Ser asesorados y defendidos jurídicamente, en forma gratuita, en el supuesto en que, por motivos del servicio y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad penal o

civil.- Es oportuno destacar que las relaciones entre agentes del Ministerio Público y Policía Preventiva no siempre son cordiales, lo que dificulta el éxito de esta asesoría jurídica, que está a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial de la propia Corporación.

Recibir oportuna atención médica sin costo alguno, para atender lesiones originadas por el cumplimiento de su deber.- Es una realidad, que los policías del

Distrito Federal lesionados en el cumplimiento de su deber han sido atendidos incluso en hospitales privados, además, de que en caso de fallecimiento o incapacidad existen seguros importantes que protegen a los familiares.

Ser reclusos en áreas especiales para policías en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva.- Desgraciadamente, no en todos los casos se hace

efectivo este derecho y aún siendo efectivo no garantiza la integridad física del policía, por lo que sería conveniente la edificación de prisiones y reclusorios especiales para policías, como existe en el fuero militar.

e) Régimen disciplinario

El Título Sexto de la Ley de Seguridad Pública se dedica a normar el régimen disciplinario de los elementos policiales y da origen a las reglas para la aplicación de correctivos disciplinarios en la Policía del Distrito Federal.

Independientemente de esta normatividad particular, en su calidad de servidor público el policía del Distrito Federal debe atender lo preceptuado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado de las responsabilidades de los servidores públicos así como a su ley reglamentaria titulada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 108 Constitucional reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que conforme al Artículo 113 Constitucional determina las obligaciones de éstos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones por los actos en que incurran así como los

procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

La reforma político-administrativa del Distrito Federal, ha mantenido la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal sin trasladarla a la Asamblea de Representantes; por tanto, la ley de la materia continua siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este ordenamiento, para los efectos que nos ocupan, contiene dos importantes apartados:

Uno que obliga a la entrega de declaraciones patrimoniales a empleados de confianza y otro que señala las responsabilidades administrativas del servidor público. Como podrá apreciarse a continuación las obligaciones que expresa el Artículo 47 de la citada ley ya se contienen en las obligaciones propias del policía del Distrito Federal; estas obligaciones son:

- **Cumplir con la máxima diligencia, el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.**

- **Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, lo que no se aplica para el caso directo de policías sin mando.**
- **Utilizar los recursos asignados y la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines del servicio.**
- **Custodiar y cuidar la documentación e información bajo su cuidado. Ejemplo de ello puede ser la preservación adecuada del lugar de los hechos.**
- **Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a toda persona.**
- **Observar las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en abuso de autoridad, lo que por si mismo implica la comisión de un delito (Artículo 215 del Código Penal Federal).**
- **Observar respeto y subordinación a sus superiores.**
- **Comunicar por escrito el incumplimiento de las obligaciones descritas en la ley o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.**
- **Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo después de haber sido dado de baja de la corporación.**

- **Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año. En este rubro es importante aclarar que una causal de baja para los elementos de la policía del Distrito Federal, lo constituye la inasistencia a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de 30 días naturales sin permiso o causa justificada (Fracción I del Artículo 52 LSPDF).**
- **Abstenerse de desempeñar algún otro empleo que la ley le prohíba. Es interesante hacer notar que el policía del Distrito Federal está impedido para participar en los cuerpos de seguridad privada (Artículo 71 LSPDF).**
- **Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Para ingresar a la Policía del Distrito Federal es requisito legal no tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso así como no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.**
- **Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.**

- **Informar por escrito al superior jerárquico sobre los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos.**
- **Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que tenga el bien de que se trate o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para sus familiares, en los términos de ley, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, siendo aplicable esta prevención hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.**
- **Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.**
- **Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal.**
- **Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección que puedan implicar**

inobservancia de sus obligaciones, referidas en los párrafos anteriores y.

- **Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.**

La inobservancia a cualquiera de estas obligaciones trae como consecuencia la aplicación de cualquiera de las sanciones siguientes:

Apercibimiento privado o público.

Amonestación privada o pública.

Suspensión.

Destitución del puesto.

Sanción económica e .

Inhabilitación temporal, de 6 meses a 10 años.

Para la aplicación de las sanciones administrativas se toma en cuenta la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias socio económicas del servidor público; el nivel jerárquico; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad en el servicio; la reincidencia; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos.

En todo caso las autoridades responsables de la aplicación de sanciones, dependiendo de su gravedad son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contraloría

General del Distrito Federal y la Unidad de Contraloría Interna de la Policía del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Según el Artículo 41 de este ordenamiento, los correctivos disciplinarios son las sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la misma y que no amerite la destitución.

Estos correctivos pueden ser:

Amonestación.

Arresto hasta de 36 horas y.

Cambio de adscripción.

Independientemente de estos correctivos, existe la suspensión temporal hasta por 30 días naturales y la destitución.

La amonestación es el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Esta será de palabra y constará por escrito.

El arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario.

El cambio de adscripción se decreta cuando el comportamiento del policía afecta la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

La suspensión temporal de funciones puede ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven. Tendrá carácter preventivo cuando el elemento se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal y su permanencia pueda afectar a la corporación o a la comunidad; la suspensión de carácter correctivo procede contra el elemento que en forma reiterada o particularmente indisciplinada ha incurrido en faltas cuya naturaleza no amerita la destitución.

Por lo que hace a la destitución ésta procederá únicamente por las siguientes causas:

- **Faltar a sus labores por más de 3 ocasiones en un período de 30 días naturales sin permiso o causa justificada.**
- **La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria.**
- **Por falta grave a los principios de actuación a los que ya se ha hecho referencia.**
- **Por incurrir en faltas de probidad y de honradez durante el servicio.**
- **Por portar el arma de cargo fuera del servicio.**
- **Por poner en peligro a los particulares a causa de su imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio.**
- **Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo.**

- **Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores.**
- **Por revelar asuntos secretos o reservados, de los que tenga conocimiento.**
- **Por presentar documentación alterada.**
- **Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente injustificados, y.**
- **Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.**

Existe al interior de la Policía del Distrito Federal un órgano colegiado llamado Consejo de Honor y Justicia, competente para conocer sobre faltas graves, resolver sobre la suspensión temporal y la destitución así como otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas.

Este Consejo se forma con un Presidente designado por el Secretario de Seguridad Pública de entre los elementos con jerarquía mínima de nivel medio y una reconocida honorabilidad y probidad; un Secretario designado por el Presidente del Consejo que debe contar con Título de Licenciado en Derecho; tres Vocales, uno de ellos representante de la Contraloría General del Departamento y dos que serán insaculados de entre los elementos policiales con jerarquía a nivel medio y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad.

Reglas para la Aplicación de Correctivos Disciplinarios en la Policía del Distrito Federal.

Publicadas el 28 de febrero de 1994 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, previenen distintos correctivos disciplinarios para imponer a los infractores de las conductas ahí descritas. Estas sanciones consisten en: Amonestación, arresto y cambio de adscripción.

La amonestación se aplica en los siguientes casos:

- ◆ Omitir firmar el registro de asistencia.
- ◆ Presentarse con retardo al registro de asistencia.
- ◆ Ausentarse durante la lectura del orden del día.
- ◆ Alterar las características del uniforme o usar prendas ajenas a éste.
- ◆ Presentarse al servicio sin los útiles o materiales necesarios que le hayan sido asignados.
- ◆ Carecer de limpieza en su persona, uniforme, equipo e instalaciones asignados.
- ◆ No tener la atención y consideración a la jerarquía del superior al dirigirse al mismo.
- ◆ Dirigirse a sus superiores o sus compañeros mediante apodos o sobrenombres estando en servicio.
- ◆ No dar curso o atención a las solicitudes de los subordinados a su mando.

Los arrestos, podrán imponerse en tres modalidades, doce horas, veinticuatro horas y treinta y seis horas, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Entre las faltas que ameritan un arresto de doce horas están las siguientes:

- ◆ Faltar injustificadamente a sus labores por un día.
- ◆ No hacer las debidas demostraciones de respeto a sus superiores.
- ◆ Quitarse la gorra o tocado durante el servicio.
- ◆ No usar el cabello corto, la barba rasurada o el bigote recortado.
- ◆ Ceñirse exageradamente el uniforme.
- ◆ Practicar juegos de azar durante el servicio.

Las infracciones que conllevan un arresto de veinticuatro horas son, entre otras:

- ◆ Faltar injustificadamente a sus labores por dos días consecutivos.
- ◆ Dejar de realizar las actividades ordenadas por la superioridad.
- ◆ Relajar la disciplina.
- ◆ Actuar sin la diligencia y oportunidad requerida en el servicio.
- ◆ No informar oportunamente novedades u omitir darlas.
- ◆ Desconocer las jerarquías superiores.
- ◆ Manifestar disgusto, desprecio o indiferencia hacia las amonestaciones u observaciones superiores.
- ◆ No atender en forma diligente al público.

Serán sancionados con arresto de treinta y seis horas los policías que incurran entre otras faltas, en las siguientes:

- ◆ Faltar injustificadamente a sus labores por tres días consecutivos.
- ◆ Haber acumulado cinco amonestaciones en un año calendario.
- ◆ Salvar conductos al tratar asuntos oficiales.
- ◆ Actuar negligentemente en el servicio.
- ◆ Utilizar en el servicio armamento que no sea de cargo.
- ◆ Hacer mal uso de sirenas, luces y similares.
- ◆ Permitir que personas ajenas a la corporación aborden vehículos oficiales.
- ◆ No elaborar cuando proceda boleta de infracción o citatorio en el lugar de los hechos.
- ◆ Retener documentos o conductores cuando no proceda.
- ◆ Presentar ante un juez cívico a una persona que haya cometido una infracción cívica cuando la presentación sea improcedente.

El cambio de adscripción se aplica al incurrir el policía en alguna de las siguientes conductas.

- ◆ Hacer uso indebido de vehículos o semovientes oficiales.
- ◆ Encontrarse fuera del sector asignado sin causa justificada u orden oficial.

- ◆ Ocasionar un accidente por no tener precaución en el abastecimiento o desabastecimiento del arma.
- ◆ Haber sido localizado con la unidad motorizada a su cargo abandonada.

La suspensión temporal procede, entre otros casos, por:

- **Abandonar o separarse temporalmente del servicio sin autorización o causa justificada.**
- **Ostentar una jerarquía que no le corresponda.**
- **Portar el uniforme después de haber rendido el servicio o comisión correspondiente.**
- **Facilitar el vestuario y equipo, propio o ajenos para que los utilice otro elemento o persona ajena a la corporación.**
- **Escandalizar ebrio o drogado en la vía pública o dentro de las Instituciones Policiales.**

Los correctivos disciplinarios son aplicados por el superior jerárquico; tratándose de suspensión y cambio de adscripción, intervendrá el Consejo de Honor y Justicia.

Como ha podido apreciarse la legislación en materia de responsabilidades del policía del Distrito Federal es amplia y casuística, lo que no ha evitado el desvío de algunos elementos.

Nuevamente se confirma que la rectitud en el obrar no es producto del temor ante la sanción sino de sólidas bases educativas y culturales y con una tendencia cercana al reduccionismo penal sería conveniente replantear esta legislación.

CONCLUSIONES

1. Uno de los fines primordiales que justifica a la organización política de un Estado, es proporcionar seguridad a sus gobernados, manifestándose ésta bajo diferentes modalidades, todas ellas sujetas a un sistema normativo de seguridad jurídica, en búsqueda de cumplimentar los fines del Derecho de Justicia y Bienestar Común.
2. La seguridad individual y colectiva es un fenómeno tanto material como psicológico, características que interactúan y coexisten. La seguridad psicológica genera un clima material de orden; las acciones materiales tomadas para proporcionar seguridad fomentan un estado psicológico paralelo. Estas acciones materiales son tanto legislativas como administrativas, siempre en un Estado de Derecho que reglamenta el llamado Poder de Policía, toda vez que de otra forma generarían la inseguridad que pretenden contrarrestar.
3. El uso legítimo de la fuerza por parte del Estado no sólo se clasifica en el citado Poder de Policía. Al pretender garantizar la seguridad, involucra también la tesis garantista de la intervención, tradicionalmente castrense, en la seguridad nacional, que en nuestro medio jurídico se confunde y entremezcla con la seguridad interior, binomio que finalmente es decisivo en el mantenimiento de la seguridad pública, a través de este Poder de Policía, con el que se limita y coloca fronteras a la irrestricta libertad individual en aras de una coexistencia de orden; de orden público.

4. El Poder de Policía como manifestación del legítimo monopolio de la fuerza por parte del Estado, es un poder fundante y de mantenimiento de un orden, por lo que, su actuar por definición es polémico, no obstante que sea legítimo y legal.

Este poder de policía frecuentemente es confundido con el órgano gubernamental abocado al mantenimiento de la paz pública a través de acciones de prevención y persecución de conductas antisociales; su estudio, al menos en nuestro medio, no ha sido objeto de investigación generalizada.

5. La prevención, factor de preservación de la seguridad pública, ha sido orientada exclusivamente al ámbito policial con algunas aproximaciones a la participación ciudadana que a últimas fechas se ha incrementado. Existen opiniones aisladas sobre la necesidad de ampliar este concepto sobre todo a aspectos educativos.

Esta afirmación, en modo alguno margina o soslaya el esfuerzo de ciencias como la Criminología y la más reciente Victimología, que sin embargo han actuado sin contar con un gran interés de otras áreas congoscitivas; la ciencia jurídica, estudia el fenómeno de la seguridad pública someramente y sin una visión globalizadora, en áreas tales como el Derecho Administrativo, el Derecho Penal o el Derecho Municipal.

6. Policía y derechos humanos, conceptos que en principio parecieran contradictorios, son sin duda convergentes. No hay seguridad pública sin respeto a los derechos humanos; no hay derechos humanos en un ambiente de intranquilidad pública.

La evolución histórica de los derechos humanos nos muestra la constante lucha de los pueblos por lograr el respeto de sus gobernantes a las condiciones mínimas de dignidad

humana. Los logros en esta materia no han sido uniformes en el concierto internacional y actualmente se cuestiona la universalidad de los derechos humanos.

En México esta historia es la misma que la evolución constitucional de las garantías individuales y sociales; la legislación mexicana se ha distinguido por su avanzado contenido filosófico, no obstante, existen derechos humanos clasificados así por organismos internacionales, que aún no se alcanza o bien su cumplimiento está sujeto a las condiciones sociales, económicas y políticas del país.

Siendo de reciente creación las Comisiones Nacional y Locales de derechos humanos, no debe olvidarse que la supervisión al cumplimiento por parte de la autoridad de las garantías individuales y sociales, ha correspondido en primer término al Poder Judicial Federal y en otras instancias a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la República.

La relación entre las instituciones encargadas de velar por el respeto a los Derechos Humanos y preservación de la seguridad pública han confluído en un campo común de actuación, toda vez que las condiciones en que laboran los cuerpos de seguridad pública propician el surgimiento de conductas desviadas. Es evidente que el respeto a los derechos humanos por parte de policías es todavía una meta por alcanzar. Hay violaciones a los derechos humanos, pero también un predisposición de los medios informativos para responsabilizar a los cuerpos de seguridad pública; hay violaciones a los derechos humanos pero también una deficiencia cultural y educativa en el policía que no resuelven cursos de formación y capacitación por mejor estructurados que estén; hay violación de derechos humanos pero también una ciudadanía que no está dispuesta a observar normas mínimas de

comportamiento y respeto a sus semejantes y que ve en el policía una figura de matices de autoridad paternal que por naturaleza rechaza.

7. Recientemente fué modificado el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar cabida al concepto de seguridad pública y ordenar la coordinación de acciones orientadas a su atención, mediante un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que aún no se instrumenta a partir de una ley reglamentaria.

Por primera vez, la seguridad pública es materia constitucional, lo que apremia una delimitación conceptual. A través de las profusas participaciones de representantes políticos, autoridades y comunidad, es posible iniciar un ejercicio definitorio del quehacer de la seguridad pública, como algo que exige la concurrencia multidisciplinaria de especialistas y científicos sociales frente a un reto, sin duda mucho más ambicioso que la respuesta policial.

8. Es urgente abocarse al análisis de las causas que originan la inseguridad; su atención dista mucho de resolverse con la presencia uniformada que procura disuadir al posible infractor o delincuente; fenómenos estructurales, de fondo, están involucrados. No existe fuerza gubernamental que en una democracia pueda reprimir conductas que manifiestan ausencia de oportunidades; carencia de servicios; crisis económicas que alteran no sólo el ritmo familiar de subsistencia sino también la salud mental de sus miembros.
9. Ahora bien, la coordinación de los cuerpos de seguridad pública reforzará su capacidad de respuesta contra una delincuencia cada vez más organizada y tecnificada que no conoce de límites territoriales. La Ley Reglamentaria que haga posible esta coordinación debe partir

de un consenso nacional que una las corporaciones en sus similitudes pero respete sus diferencias regionales, bajo el peligro que de no hacerlo, podría constituirse una policía nacional contraria al espíritu de autonomía del Municipio Libre, que en cumplimiento al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es responsable de la seguridad pública de su comunidad.

10. Con la expedición de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se sustituye un marco reglamentario que data de 1984, proporcionando las bases de la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, a través de la educación y el reconocimiento de méritos laborales.
11. La reorganización del Distrito Federal que pierde su carácter de departamento administrativo de la Administración Pública Federal, trae consigo cambios estructurales en la Policía del Distrito Federal sin que a la fecha queden definidos. Hay aspectos básicos que se mantienen como el hecho de que el mando supremo de las fuerzas de seguridad pública en el Distrito Federal lo conserve el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
12. La regulación llamada de policía y buen gobierno sufre un cambio de denominación en el Distrito Federal y pasa a ser justicia cívica en búsqueda de una mayor vinculación con aspectos de educación cívica ante el reconocimiento de que no sólo en el número y calidad de la policía descansa una cabal observancia de reglas mínimas de urbanidad y coexistencia, sino en la concientización de la comunidad sobre las bondades de estas reglas.
13. Es materia de discusión doctrinal entre los estudiosos de las figuras de Derecho Administrativo la naturaleza de la seguridad pública; sin embargo, nuestra constitución es

clara al incorporarla en los servicios públicos municipales dentro del artículo 115, por lo que, en analogía todo el servicio orientado a brindar seguridad pública, es servicio público, con la regulación que ésto conlleva.

Mención particular merecen los servicios privados de seguridad que sin duda prestan un servicio público concesionado, sin que hasta la fecha estén sujetos a una reglamentación muy severa. Debemos considerar que el número total de sus elementos llega a superar en mucho a cuerpos policiales gubernamentales; se trata de personal de reacción que frecuentemente provoca más inseguridad que la que pretenden sus patronos evitar.

14. Las condiciones laborales del policía del Distrito Federal han mejorado pero siguen siendo insuficientes para motivar a otros sectores sociales distintos a los que atraen.

La profesionalización policial, mandamiento legal, está lejos de ser alcanzada plenamente. Se requieren posibilidades auténticas de selección incrementando la demanda social de esta actividad entre los que buscan, no sólo un trabajo, sino una forma de vida; al igual que en las fuerza armadas (Ejército Mexicano y Armada), la selección debe hacerse en jóvenes recién egresados de sus estudios medios y que provengan de círculos sociales de mayor proyección. Es tradicional que encomendamos nuestra seguridad a quien menos reconocemos méritos y por tanto a aquél que no encuentra otra opción de empleo ni está calificado para algún trabajo mejor remunerado, más reconocido y menos peligroso.

15. El marco jurídico para castigar las conductas desviadas de policías se ha endurecido; el policía que comete ciertas conductas delictivas es sancionado con más severidad que

cualquier particular; las responsabilidades oficiales se incrementan entre la aplicación del marco jurídico general para todo servidor público y el particular para el policía.

Evidentemente este endurecimiento normativo no ha traído aparejado un mayor respeto al Estado de Derecho por parte de servidores públicos deshonestos y con graves desviaciones conductuales; la problemática de algunos individuos para introyectar valores y aspectos morales que les permitan un proceder recto, constituye un serio problema de salud pública que encuentra un campo de cultivo favorable en la cada vez más frecuente disolución de vínculos familiares y deficiencias del Sistema Educativo Nacional. El policía del Distrito Federal proviene, precisamente, de ese ambiente, lo que dificulta su comprensión respecto a la trascendencia de su deshonestidad, sin importar las sanciones que ésta traiga consigo y más si apreciamos lo disperso, numeroso y casuístico que es el texto legal sobre responsabilidades oficiales.

Por lo anteriormente expresado, a manera de conclusión, se proponen los siguientes planteamientos:

PRIMERO.- Considerar el fenómeno de la Seguridad Pública allende la respuesta policial; propiciar su estudio en todos los ámbitos del conocimiento social, principalmente el jurídico, con la instauración de una materia denominada Derecho de la Seguridad Pública.

SEGUNDO.- Fortalecer los vínculos de colaboración entre las Comisiones de Derechos Humanos y los Cuerpos de Seguridad Pública, en búsqueda de una comprensión correspondiente de sus responsabilidades.

TERCERO.- Expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 73 Constitucional que permite el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la creación de estrategias de comunicación e intercambio de información que faciliten la prevención y persecución del delito, unificando métodos y sistemas, siempre en el respeto a las diferencias regionales.

Este sistema nacional deberá considerar los siguientes aspectos:

- **Coordinación operativa, consistente en intercambio de información criminalística, fichas de antecedentes y registro policial que hasta la fecha no ha funcionado adecuadamente.**
- **Unificación en sistemas de formación policial, que permitan estandarizar los índices de eficiencia del personal policial partiendo de antecedentes académicos similares y una formación profesional paralela, incluso con la creación de una Academia nacional de Policía de la que ya hablaba el presidente Zedillo en su campaña. esta Academia daría pautas y seguimiento a la capacitación local, incluso ofreciendo algunos cursos y actividades directamente a los mandos superiores de las corporaciones.**
- **Uniformidad de técnicas operativas y de comunicación, que permitan "hablar un mismo idioma" a los cuerpos de seguridad pública, sin que esto implique olvidar las condiciones propias de cada lugar.**
- **Uniformar salarios y prestaciones, lo que sin duda exige un intenso estudio financiero y apoyo decidido a las autoridades municipales; es evidente que la autonomía municipal tradicionalmente se ha enfrentado a la insuficiencia presupuestal lo que incluso ha conducido a medidas ilegales por parte de algunos presidentes municipales para allegarse fondos.**
- **Estandarización de uniformes y jerarquías.**
- **Prestaciones sociales definidas a través de un instituto de seguridad social propio.**

CUARTO.- Actualizar la Ley de Seguridad Pública enriqueciendo el contenido relativo a las respuestas no policiales al fenómeno de la inseguridad, como es el caso de la participación ciudadana. A este respecto, se propone incluir los siguientes aspectos:

I. Ingeniería de seguridad

II. Medidas educativas

III. Patrullaje comunitario

IV. Relación estado-comunidad

INGENIERÍA DE SEGURIDAD

Respecto a la denominada en este documento ingeniería de seguridad, es oportuno determinar su contenido y alcances. Se orienta a establecer medidas preventivas que eviten el surgimiento de conductas que lesionen de manera individual al ciudadano incluso antes de hacer necesaria la presencia policial, a través de viviendas seguras y la información oportuna intervecinal con los órganos de seguridad pública que permitan la actuación eficaz y oportuna de estos últimos.

Actualmente los Reglamentos de construcción y los planes directrices de desarrollo urbano, cualquiera que sea su denominación regulan aspectos muy variados sobre los asentamientos de nuevas construcciones según su uso y ubicación previendo incluso contribuciones adicionales de carácter fiscal frente a condiciones de alta densidad que exigen del aumento de algunos servicios públicos como el agua; sin embargo dentro de los requisitos de edificación no se contemplan con precisión los relacionados con la seguridad pública. No sólo nos encontramos frente a un problema de estructura sino de vulnerabilidad frente a agresiones delictivas.

En este sentido, la autorización de toda construcción debiera obedecer a los siguientes factores:

I. Estudio de condiciones de seguridad que permitan determinar si la ubicación de los inmuebles según su uso, no constituye un elemento de aumento de inseguridad en la zona en que se pretenda su construcción, sobre todo tratándose de zonas de desarrollo mixto.

II. Participación obligatoria de las representaciones comunitarias en las autorizaciones de edificación

- III. Construcción de inmuebles con medidas estrictas de seguridad no sólo física sino de acceso, con sistemas obligatorios de alarmas conectadas a un circuito general, ojos electrónicos, rejas y puertas diseñadas con la participación de criminalistas y criminólogos experimentados, etc. Tratándose de giros comerciales, estas medidas deberán intensificarse.**
- IV. Información a los cuerpos de seguridad pública de la zona sobre el número de personas que habitarán el inmueble así como sus características: edad, sexo y ocupación. Esta información será de gran utilidad para determinar las condiciones en que deba prestarse el servicio de seguridad en cada colonia e incluso en cada manzana conociendo la cantidad y el tipo de población a proteger; igualmente, sería conveniente conocer otros aspectos de cada familia, como algunas costumbres en sus horarios o los días que estarán de vacaciones, para adecuar la vigilancia a esas variables. Sin duda que el éxito de esta propuesta requiere la confianza plena de la comunidad en los órganos de seguridad pública, con la convicción de que se encuentran a su servicio y no es posible proteger lo que no se conoce; el anonimato en estas condiciones tiene un alto precio. se sugiere que para la aplicación de esta medida intervenga en todo momento la representación vecinal.**

MEDIDAS EDUCATIVAS

Las medidas educativas pretenden crear una auténtica cultura de seguridad a través de la información veraz, el cambio de actitudes y la participación comprometida de cada uno de nosotros en nuestra propia seguridad. Se proponen las siguientes acciones:

- I. Capacitación vecinal sobre medidas mínimas de seguridad en el hogar, centros de trabajo y escuelas. La mayoría de los delitos violentos de mayor repercusión personal pueden prevenirse cuando se toman medidas mínimas de seguridad que eviten ser víctima del delito al ciudadano común. Mediante una sencilla capacitación el habitante de esta gran ciudad, estaría preparado para hacerle repeler a agresiones a su persona y bienes antes de que estas se manifiesten sin necesidad de enfrentar actos violentos con violencia. Precauciones mínimas al atender el llamado a nuestra puerta, al circular con un vehículo o introducir éste a la cochera evitan daños personales y patrimoniales. Esta capacitación puede ser proporcionada por expertos de los cuerpos de seguridad pública en cursos breves y muy prácticos que abarquen también el conocimiento de los servidores públicos responsables de la seguridad de su colonia y la manera de establecer contacto inmediato en cualquier emergencia.**
- II. Inclusión en los conocimientos de higiene y seguridad industrial de medidas mínimas para evitar ser víctima de una conducta antisocial. Con la participación de las comisiones mixtas de la materia, podrían**

instrumentarse pláticas y conferencias respecto a las medidas de seguridad mínimas para evitar ser víctima del delito en la empresa y sus alrededores e incluso en su traslado del hogar al centro de trabajo y viceversa; esta actividad se coordinaría con la policía del Distrito Federal que podría proporcionar asesoría y capacitación.

III. Fortalecer conjuntamente vecinos y autoridades medidas profilácticas de salud mental en la población. Gran parte de los delitos violentos son producto de desórdenes mentales en diferentes niveles y existen estudios serios sobre la conducta antisocial o sociopatías como resultado de un medio hostil en grandes concentraciones humanas. Estos desórdenes al igual que otras enfermedades pueden evitarse con acciones de prevención que involucren a la sociedad en su conjunto y no sólo a las instituciones especializadas. La orientación a los padres y grupos vulnerables es prioritaria y el esfuerzo se multiplicaría con la actividad de organizaciones vecinales y comunitarias al interior de sus propias colonias y manzanas. Con el auxilio de especialistas los propios vecinos pueden convertirse en monitores para asesorar a otros grupos.

IV. Difusión masiva el marco jurídico de la seguridad pública así como su interpretación técnica. El desconocimiento de la ley aleja a las comunidades de su Estado de Derecho, que pierde cotidianamente vigencia y aplicación. La población debe involucrarse en el conocimiento y correcta aplicación de la norma legal que le permita conocer tanto sus derechos como sus obligaciones. La difusión y comprensión de este marco jurídico requiere la participación de los medios de comunicación masiva así como la publicación y distribución de las leyes y reglamentos correspondientes acompañados de una explicación formulada por especialistas.

V. Inclusión en el Sistema Educativo Nacional de conocimientos en materia de seguridad pública. Se propone enriquecer el conocimiento cívico que actualmente se imparte en los niveles básico y medio, con conocimientos sobre seguridad pública en pos de alcanzar una auténtica cultura de seguridad que permita conocer integralmente el fenómeno. Para lograrlo es menester convocar a autoridades educativas, de seguridad pública y padres de familia para definir el contenido de este tema.

VI. Inclusión en las universidades e instituciones de educación superior en las facultades y escuelas de derecho de la materia de Derecho de la Seguridad Pública, que hasta el momento se estudia de manera dispersa en asignaturas como Derecho Constitucional; Derecho Penal y Derecho Administrativo. Es oportuno recordar que en otras ocasiones frente a problemas prioritarios, se han modificado los planes de estudio dando cabida a nuevas materias como en su momento el Derecho Ecológico, el Derecho de la Informática, etc.

PATRULLAJE COMUNITARIO

Esta propuesta debe ser ubicada en su justo alcance: No se pretende que el ciudadano accione reactivamente frente a una agresión; se pretende amplificar la capacidad de vigilancia de los órganos responsables de intervenir en estos casos.

El patrullaje ciudadano tiene antecedentes en otras latitudes donde se ha desarrollado satisfactoriamente. Consiste en la vigilancia de vecinos de una comunidad en sus calles y áreas públicas, haciendo del conocimiento inmediato de la autoridad policial de su zona cualquier actividad que a su juicio sea inusual o sospechosa. Este sistema exige una dinámica participación vecinal que en ningún momento se traducirá en enfrentamientos físicos entre delincuencia y ciudadanía; se trata únicamente de prevenir el surgimiento del delito a partir de la vigilancia compartida.

RELACIÓN ESTADO-COMUNIDAD

El gobierno del Distrito Federal se empeña en un cambio significativo en la calidad del servicio que presta la policía del Distrito Federal; sin embargo, en ocasiones estos esfuerzos no cuentan con el apoyo comunitario que reacciona con desconfianza y escepticismo. Es indudable que en la medida que se recobre esta confianza, la capacidad de respuesta de los cuerpos de seguridad pública se desarrollará. Para tal fin se propone un mayor acercamiento de la ciudadanía, no sólo a través de los órganos vecinales establecidos sino también mediante asociaciones civiles y incluso de manera particular, con mayor inquietud por conocer lo que se hace en favor de su seguridad, lo que a mediano plazo redundará en la revalorización de la carrera policial.

El ciudadano que denuncia actos delictivos propicia el cumplimiento de la ley penal; el ciudadano participativo con su comunidad logra avances significativos en la calidad de vida de su hábitat.

Los sectores comercial e industrial que requieren una mayor seguridad intramuros deberían considerar en todo caso la contratación privada considerando que no es función pública proporcionarla, lo que resultaría inequitativo para el resto de la población que vería mermada la vigilancia de su colonia. El marco jurídico que regula la actuación de los cuerpos de seguridad intramuros debe ser objeto de revisión para lograr un mayor control de éstos.

Las empresas de seguridad privada que cubran todos los requisitos legales deberán coordinarse con las autoridades de seguridad pública y contribuir en la seguridad comunitaria con recursos propios, considerando el numeroso efectivo con que cuentan en su conjunto.

QUINTO.- Canalizar con suficiencia, oportunidad y autonomía, recursos presupuestales al Instituto Técnico de Formación Policial, para que, a partir exclusivamente de criterios de calidad, promueva con base en campañas publicitarias serias, el reclutamiento de ciudadanos con una estructura cultural y educativa diferente, que propicie la aceptación de valores del servicio público similares a los introyectados a través de sus etapas de desarrollo personal en el círculo familiar, escolar y comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

1. academia de Policía, Ciclo de Conferencias sobre seguridad pública en la ciudad de México, celebradas en nov-dic. de 1993, s/e, s/f, México.
2. Academia de Policía del Distrito Federal, "Introducción a la Seguridad Pública", apuntes mecanografiados, s/e s/f.
3. Acosta Romero Miguel, "Derecho Administrativo", Porrúa, 10a. edición, México, 1991.
4. Acosta Romero Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo", Porrúa, 7a. edición, México, 1976.
5. Aguayo Sergio y otros, "En busca de la seguridad perdida", Siglo XXI, 1a. edición, México, 1990.
6. Aguilar Cuevas Magdalena, "Manual de Capacitación de Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos", México, 1991.
7. Aguilar Cuevas Magdalena, "El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)", UNAM, México, 1991.
8. Alamán Lucas, "Historia de Méjico", Imprenta Eficiencia, México, 1986.
9. Albasans Gallán Fernando, "La policía de circulación sobre las vías públicas y los cuerpos de la policía municipal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.
10. Baratta Alessandro, "Principios de Derecho Penal Mínimo", Siglo XXI, México, 1988.

11. Baratta Alessandro, "Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal", Siglo XXI, 2º edición, México, 1989.
12. Barrios de Angelis Dante, "Introducción al estudio del Proceso", De Palma, Buenos Aires, 1983.
13. Beccaria Cesare, "De los delitos y las penas", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
14. Benjamín Walter, "Para un crítica de la violencia", Premia editora, 3a. edición, México, 1982.
15. Burgoa Orihuela Ignacio, "Las garantías individuales", Porrúa, 6a. edición, México, 1970.
16. Bustos Ramírez Juan, "Manual de Derecho Penal Español", Ariel, 1a. edición, Barcelona, 1984.
17. Cabanelas Guillermo, "Tratado de Política Laboral y Social", Heliasta, 3º edición, Buenos Aires, 1982.
18. Cárdenas Raúl F., "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", Porrúa, México, 1982.
19. Cardiel Reyes Raúl, "Curso de ciencia política", Porrúa, México, 1978.
20. Carretero Pérez Adolfo y Carretero Sánchez Adolfo, "Derecho Administrativo Sancionador", Revista de derecho privado, Madrid, 1992.

21. Carrillo Prieto Ignacio, "Elementos de política jurídica", estudios varios, UNAM, México, 1992.
22. Carrillo Prieto Ignacio, "Varia", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
23. Cassagne Juan Carlos, "La intervención administrativa", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
24. Casas Alemán Jaime, "La seguridad pública en el Distrito Federal", tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Panamericana, México, 1992.
25. Cuello Calón Eugenio, "Derecho Penal", Nacional, novena edición, México, 1976.
26. Dávalos Morales José, "Derecho del Trabajo", 5º edición, Porrúa, México, 1994.
27. De la Barreda Solórzano Luis, "La Tortura en México", Porrúa, 1a. edición, México, 1989.
28. De la Cueva Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo I, Porrúa, 13º edición, México, 1993.
29. De la Lama Alfredo, "Surge la sociedad de las masas", parte 1 y2, ANIUES, México, 1977.
30. Departamento del Distrito Federal- Colegio de México, "Atlas de la Ciudad de México", México, 1987.

31. Departamento del Distrito Federal, "Memoria del IV Encuentro de Policías Municipales de Ciudades Capitales de Iberoamérica", México, 1993.
32. Delos J. T., "Los fines del Derecho", UNAM, México, 1981.
33. Díaz Muller Luis, "Manual de Derechos Humanos", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
34. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Porrúa, México, 1990.
35. Diez Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", Tomo II, Plus Ultra, 2º edición, Sao Paulo, 1985.
36. Eastman George, Eastman Esther, Municipal Police Administration, seventh edition, Institute for training in Municipal Administration, Washington, 1971.
37. Fix Fierro Héctor, "Los Derechos Humanos entre la Necesidad Moral y la Contingencia Social", documento mecanografiado, s/f, s/e.
38. Foucault Michel, "Vigilar y castigar", Siglo XXI, 16a. edición, México, 1989.
39. Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, 30º edición, México, 1991.
40. Franco Villa José, "El Ministerio Público Federal", Porrúa, México, 1985.
41. García Maynez Eduardo, "Filosofía del Derecho", Porrúa, 6º edición, México, 1989.
42. García Ramírez Sergio, "El derecho en México" (una visión de conjunto), tomo I, UNAM, México, 1991.

43. García Valencia Antonio, "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública", Porrúa, 4º edición, México, 1988.
44. Gibbons Don, "Delincuentes juveniles y criminales", Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
45. Glorieux Patrick y Dufour Maurice, "Concepto y Política de Seguridad Pública" (módulo I del Curso de Formación de expertos en seguridad pública", Secretaría de Gobernación, México, 1993.
46. González de la Vega René, "La justicia y la seguridad pública", de la colección Obra Jurídica Mexicana, PGR, México, 1988.
47. González Lobo Salvador, "El Municipio Mexicano", UNAM, México, 1940.
48. González Uribe Héctor, "Teoría Política", Porrúa, 2a. edición, México, 1977 y 4º edición, 1982.
49. Guerrero Euquerio, "Manual de Derecho del Trabajo", Porrúa, 17º edición, México, 1990.
50. Guerrero Julio, "La génesis del crimen en México", Porrúa, 2º edición, México, 1977.
51. Iñigo Alejandro, "Bitácora de un policía, 1500-1982", DDF, México, 1985.
52. Kelsen Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, México, 1988.
53. Kent Jorge, "Sustitutivos de la prisión, penas sin libertad y penas en libertad", Ageledo-Perrot, Buenos Aires.

54. Klineber Otto, "Psicología Social", Fondo de Cultura Económica, 7º reimpresión, México, 1983.
55. Krauze Enrique, "Siglo de caudillos", Tusquets, México, 1994.
56. Lab P. Steven, "Crimen Prevention Approaches, practices and evaluations", Anderson Publishing Co., Second printing, January 1990.
57. Lassagne Juan Francisco, "La Intervención Administrativa", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
58. Linares Juan Francisco, "Derecho Administrativo", Astrea, Buenos Aires, 1986.
59. López Rey Manuel y otro, "Introducción a la Criminología", publicaciones del Instituto de criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.
60. López Rosado Diego, "Los servicios públicos en la Ciudad de México", Porrúa, México, 1976.
61. Lucero Espinoza Manuel y otro, "Elementos de Derecho Administrativo", segundo curso, Limusa, 2º reimpresión, México, 1994.
62. Lumia Giuseppe, "Principios de teoría e ideología del derecho", Debate, Madrid, 1985.
63. Mendieta y Nuñez Lucio, "Las clases sociales", Porrúa, 4º edición, México, 1980 (primera edición 1947).
64. Morris Desmond, "El zoo humano", Plaza y Janes, Barcelona, 1972.

65. Nacif Mina Jorge, "La policía en la ciudad de México (1524-1928)", DDF, México, 1986.
66. Neuman Elías, "Los que viven del delito y los otros", Siglo XXI, Buenos Aires, 1991.
67. Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", 4a. edición, Porrúa, México, 1985.
68. Olesa Muñido Francisco Felipe, "Las medidas de seguridad", Bosch, Barcelona, 1951.
69. ONU, "Octavo congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, La Habana, 1990 (texto con número de venta S.91.IV.2).
70. Orellana Wiarco Octavio A., "Manual de Criminología", Porrúa, 3º edición, México, 1983.
71. Pattaro Enrico, "Elementos para una teoría del derecho", Debate, 1a. edición, Madrid, 1986.
72. Pattaro Enrico, "Filosofía del derecho, derecho y ciencia jurídica", Reus, Madrid, 1980.
73. Phillips Bernard, "Sociología del concepto a la práctica", Mc. Graw Hill, México, 1990.
74. Procuraduría General de la República-INACIPE, "La protección a los derechos humanos", México, 1988.
75. Rico José María, "Crimen y justicia en América Latina", Siglo XXI, 3a. edición, México, 1985.
76. Rodríguez Manzanera Luis, "Criminología", Porrúa, 3º edición, México, 1982.

77. Romero Carlos María, "Peligrosidad y derecho penal preventivo", Bosch, Barcelona, 1986.
78. Ross Alf, "El concepto de validez y otros ensayos", Fontamara 1a. edición, México, 1991.
79. Sam López Jesús, "La policía judicial en México", s/e, México, 1988.
80. Sánchez José y otros, "La policía preventiva del Distrito Federal", versión mecanográfica, Premio INAP 1987, México, 1988.
81. Sánchez Azcona Jorge, "Introducción a la sociología de Max Weber", Colofón, México, 1991.
82. Sánchez Azcona Jorge, "Presupuestos Antropológicos del Poder", versión mecanografiada, Jiutepec, Mor., 1993.
83. Sánchez Azcona Jorge, "Reflexiones sobre el poder", UNAM, México, 1979.
84. Sarre Iñiguez Miguel, "Guía del Policía", Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2a. edición, México, 1992.
85. Siegel Larry J. "CRIMINOLOGY", THIRD EDITION, West Publishing Co., St. Paul, USA, 1989
86. Secretaría de Gobernación, "Guía descriptiva del Programa Nacional de Seguridad Pública", México, s/f.
87. Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", 12º edición, Porrúa, México, 1983.

88. Soderman Harry y otros, "Policía, planeación y nuevos métodos", Noriega editores, 3a. reimpresión, México, 1992.
89. Solís Quiroga Héctor, "Sociología Criminal", Porrúa, 3º edición, México, 1985.
90. Terán Juan Manuel, "Filosofía del derecho", Porrúa, 9º edición, México, 1983.
91. Vanderwood Paul J., "Desorden y progreso, bandidos, policías y desarrollo mexicano", Siglo XXI, México, 1986.
92. Vázquez de Forghani Angela y otras, "La policía en México", s/e, México, 1987.
93. Vázquez Héctor, "El nuevo municipio mexicano", SEP, México, 1986.
94. Venegas Alvarez Sonia, "Origen y devenir del Ombusman ¿ una institución encomiable?", UNAM, México, 1988.
95. Villoro Toranzo Miguel, "Lecciones de filosofía del derecho", Porrúa, México, 1973.
96. Yañez Romero José Arturo, "El modelo policial mexicano del siglo XIX: seguridad y orden público en la ciudad de México 1821-1876", tesis para optar por el grado de doctor, INACIPE, s/e, México, 1994.
97. Zaffaroni Raúl, "Manual de Derecho Penal", Cárdenas Editores, 2a. edición, México, 1988.
98. Zea Leopoldo, "El positivismo y la circunstancia mexicana", Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

PUBLICACIONES PERIODICAS

1. El Financiero, Excelsior, El Día, Gaceta UNAM, Texto Jurídico, Uno mas uno, El Universal, El Nacional y la Afición; números correspondientes a los años de 1990, 1993, 1994 y 1995.
2. Ovaciones, junio y julio de 1990.
3. La Jornada de 24 de agosto de 1990.
4. La Prensa, en sus números correspondientes a 1994.
5. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Gacetas de 1994.
6. Congruencia Política, revista semanal, año 3 No. 93, 28 de febrero de 1994.
7. Gaceta UNAM, No. 1749 de 7 de junio de 1993.
8. Reforma y Summa, números correspondientes a 1994 y 1995.
9. Proceso, números del 2 y 16 de mayo de 1994.
10. Revista Contribuciones, 2/93, abril-junio 1993, año X, #2, Buenos Aires.
11. Revista Mexicana de Ciencias Penales, año III, julio de 1979-junio de 1980, #5, México.
12. Rodríguez Manzanera Luis, "Violencia policial, violencia antipolicial y robo con violencia en la Cd. de México", Revista Mexicana de Justicia, No. 3, vol. VII, julio-setiembre 1989, México.
13. Rompan filas, Investigaciones y Servicios Educativos, S.C., año 3, No. 10, 1994.

14. Texto Jurídico, Primavera 1993, Universidad Iberoamericana.

OTROS

1. Metropolitan Police of London, Sector policing; What is this? (tríptico sin fecha)
2. Comisión de Seguridad Pública y Justicia, Fundación D.F., Cambio XXI, Anteproyecto de líneas de gobierno para el D.F. en materia de seguridad pública y justicia, s/e, s/f, México.
3. Procuraduría Social, Manual del Capitalino, México, 1993.
4. Carpizo Jorge, "A la opinion pública", Tríptico editado por la Procuraduría General de la República, México, 1993.
5. Enciclopedia Hispánica, Enciclopaedia Britannica, 1989 con actualización a 1994.
6. Zedillo Ernesto, Discurso pronunciado en Guadalajara Jal., el 14 de julio de 1974, versión estenográfica.
7. Becker Gary S., "Crime and Punishment: an economic approach", Journal of Political Economy, 1965.
8. Riva Palacio y otros, "México a través de los siglos", Cumbre, México, 1987.