

885209

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO

10

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

“SEGURIDAD PÚBLICA,
EL ESTADO Y EL MUNICIPIO”

EJEMPLAR UNICO
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALAN RAMÍREZ HERNÁNDEZ

DIRIGIDA POR:
DR. JESÚS MARTÍNEZ GARNELO

ACAPULCO,GRO.

OCTUBRE, 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN DESCONTINUA

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

AGRADEZCO A LA UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO A.C.
POR SER MI ALMA MATER Y DARME UN ESPACIO DENTRO DE SU
SENO DE ENSEÑANZA.

A DIOS PADRE Y SU HIJO JESÚS POR CUIDARME Y ENSEÑARME
EL CAMINO POR DONDE HE DE CAMINAR.

A MIS MAESTROS POR SU DEDICACIÓN EN LA DOCENCIA, POR
LAS GENERACIONES QUE HAN FORMADO CON ESMERO Y
SENTIDO DE RESPONSABILIDAD

A MI MADRE ANA MARÍA POR EL AMOR Y SACRIFICIO DE TANTOS
AÑOS, ESTE LOGRO TAMBIÉN ES TUYO.

A MI PADRE ALFREDO POR SUS CONSEJOS Y SER MI AMIGO,
POR ENSEÑARME EL VALOR DEL TRABAJO.

A MI HERMANO ALFREDO, QUE DESEO VERTE REALIZADO COMO
UN BUEN MEDICO.

A MI FAMILIA MATERNA Y PATERNA, TIOS, PRIMOS, ABUELITAS
SEVERIANA Y LEOPOLDINA, ABUELITO TANO, POR ESTAR AL
PENDIENTE DE MIS PASOS.

A MIS AMIGOS DE INFANCIA, LOS AUSENTES, DE UNIVERSIDAD,
A QUIENES HAN COMPARTIDO DIAS DE SU VIDA CONMIGO,
GRACIAS Y QUE DIOS LOS BENDIGA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA SEGURIDAD PÚBLICA , EL ESTADO Y EL MUNICIPIO

INDICE

CAPITULO 1. ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS ANTECEDENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD

A.- Antecedentes históricos generales.....	1
B.-Antecedentes de la Seguridad Pública en México.....	4
C.-Antes de la reforma al artículo 21 constitucional.....	12
D.-Después de la reforma al artículo 21 constitucional.....	19

CAPÍTULO 2. ESTUDIO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y REFERENCIAS

A.-Concepto de Seguridad Pública.....	31
B.-Concepto de Seguridad Pública en el Derecho Mexicano.....	36
C.-Principios Constitucionales de la Seguridad Pública.....	46
D.-Concepto Legal de Seguridad Pública.....	50
E.- La Seguridad Pública y su relación con otras ciencias jurídicas.....	57

CAPITULO 3. EL ESTADO MODERNO Y LA SEGURIDAD

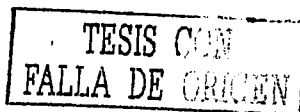
A.-La Seguridad como razón de existencia del Estado Moderno.....	70
B.-Teoría de Thomas Hobbes y la seguridad	75
C.-Teoría de Wilhelm Von Humboldt y la seguridad.....	81

CAPITULO 4. SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHO

A.-Ubicación de la Seguridad Pública dentro de la clasificación del Derecho.....	102
B.-Seguridad Pública ¿Función administrativa o Derecho de la Seguridad Pública?.....	106
C.-Seguridad jurídica y Seguridad pública.....	108

CAPITULO 5. LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS, SUS FUNCIONES Y SU CORRELACIÓN CON LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

A.-Instituciones de Seguridad Pública que se crearon con la reforma al artículo 21 Constitucional.....	110
--	-----



B.-Modelos de intervención policial preventiva.....	120
C.-Marco Jurídico de la Seguridad Pública Municipal.....	125
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	140

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

* La misión del Soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin de para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo*

Thomas Hobbes. El Leviatán.

Hablar de Seguridad Pública en estos tiempos es sinónimo de una creciente necesidad de asegurar esta situación de hecho, ya que constitucionalmente se encuentra consagrada la seguridad pública en el artículo 21, es decir jurídicamente estamos en un Estado que nos garantiza una seguridad dentro de su territorio, empero, traducido a la realidad cotidiana que vive el ciudadano mexicano es totalmente lo contrario, el ciudadano vive en la zozobra de verse inmiscuido como víctima de un delito ante la falta de elementos que deberían de garantizar su seguridad, cuales son esos elementos, una corporación policíaca bien equipada, pero sobre todo con una preparación y vocación de servicio que le sea correspondida con un salario digno y suficiente para sus necesidades, nadie quiere morir por un mísero salario de 1,900 pesos quincenales , otro de los elementos que deberían de garantizar al ciudadano su seguridad es una educación en materia de seguridad pública impartida por las autoridades e instituciones de seguridad, a través de charlas en colonias, platicas en las escuelas dirigidas a los estudiantes, a través de la formación de comités vecinales auxiliados por las dependencias de seguridad públicas en su organización, entre otros.

El gobierno mexicano en un esfuerzo por solucionar este problema se vio en la necesidad de ajustar su aparato gubernamental y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública que contempla la creación de instituciones ad hoc para este problema tales como un Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad pública, Consejos Locales y regionales en cada uno de los estados y municipios de la República Mexicana que actuaran en coordinación con el anterior, se crea el Registro Nacional del personal de seguridad pública que contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como el Registro Nacional de Armamento y Equipo, además de la creación de una Base Nacional de Datos Informáticos en materia de Seguridad Pública, todo lo anterior con el objetivo de garantizar la situación de hecho, la seguridad del ciudadano y creando así una infraestructura en materia de seguridad pública y dándole un nuevo matiz a la Seguridad Pública en México.

Pero una vez en este punto, donde el gobierno enfila sus baterías hacia la creciente criminalidad e índices de inseguridad pública cabe hacer varias reflexiones, que intentaré contestarme en el presente trabajo, la primera de ellas ¿Cómo llegamos hasta este punto de Inseguridad Pública?, hasta el extremo de ingobernabilidad en algunas de las comunidades que se hacen justicia por su propia mano, hasta el punto de tener que cuidarnos de la misma policía, ¿De verdad funcionan estas instituciones de reciente creación y que resultados han logrado desde su creación?, Si la función de policía se había venido ejerciendo como órgano protector de gobierno en turno y represor de la ciudadanía ¿Cómo se piensa lograr darle una educación a la policía y hacerle saber que está para proteger a la ciudadanía en primer término y no ser

el centinela de cotos de poder?, ¿Cómo logrará el municipio dar Seguridad Pública cuando su infraestructura sigue siendo caduca, arcaica, y con intereses creados por la creciente corrupción en los cuerpos policíacos?, y demás interrogantes que saldrán en el desarrollo del trabajo se dará una posible respuesta en base a los trabajos de investigación realizados.

El objetivo de la investigación es dar un bosquejo de lo que esta representando este fenómeno social traducido a un enfoque jurídico, saber que representa la Seguridad Pública en el Derecho Mexicano, y dentro de la Teoría del Estado saber que posición guarda la Seguridad Pública, en la historia misma del hombre desde cuando está presente la necesidad de sentirse seguro, de asegurar sus bienes, desde cuando se institucionaliza la seguridad y pasa a ser una necesidad colectiva, de un ente social, y deja de ser simplemente una sensación, necesidad, y la evolución misma de este fenómeno dentro del estado y sus repercusiones dentro del mismo.

En el primer capítulo se hace un análisis y estudio de lo que el expositor cree que fueron las primeras manifestaciones del hombre en materia de seguridad, desde las primeras civilizaciones como Grecia, Atenas, Roma, y otras culturas. Se hace una mención de cómo estaba organizada la función de proporcionar seguridad en la Cultura Azteca, las funciones que tenía cada responsable, de ahí se analizará cuales son los antecedentes en materia de Seguridad Pública en el Estado Mexicano en sus diversas leyes, como estaba regulada la Seguridad Pública antes de la reforma constitucional de 1994, y posteriormente a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la reforma constitucional cual es el estado actual que guarda la Seguridad Pública en la actualidad, la seguridad contemporánea.

En el segundo capítulo se hace un estudio de las diversas acepciones que posee la seguridad pública, los conceptos gramaticales, conceptos jurídicos, concepto de seguridad pública dentro del derecho mexicano, en el entendido de que con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece lo que se debe entender como Seguridad Pública y las acciones que comprende, quienes son los responsables de realizar las funciones. También se relaciona a la Seguridad Pública con otras Ciencias Jurídicas , como lo son Derecho Administrativo, Derecho Penal , Derecho Penitenciario y otras ciencias.

En el tercer capítulo se hace una reflexión por cuanto al origen del estado, de acuerdo con las teorías que afirman que el estado surge de la necesidad de dar seguridad a los ciudadanos del mismo, ya que esta es la razón de ser del estado, analizaremos a Thomas Hobbes a través de su obra el Leviathán y como él afirma que el origen del estado está en la seguridad y llegaremos a la conclusión de que un estado que no es capaz de proporcionar seguridad a sus habitantes se está negando a si mismo. De la misma manera analizaremos a Guillermo Von Humboldt en su obra Los límites de la acción del Estado, escrito en los aires liberales que estaban dominando las ideas del mundo y de esta manera lo refleja en su obra asegurando que el estado solo debería proporcionar seguridad, vislumbrando lo que sería llamado el "estado gendarme" o "estado policía" como sería llamado por algunos

teóricos del estado.

En el cuarto capítulo se hace un estudio por cuanto a la ubicación de la seguridad pública en el derecho, y en el ordenamiento jurídico mexicano principalmente, mucho se ha dicho de que es una función administrativa que ejerce el estado por ser una de sus facultades y hay quienes dicen que es más que una función administrativa y que a partir de las reformas se debe de hablar de Derecho a la Seguridad Pública, el estudio al que se hace mención en este capítulo parte de la disección que se hace del artículo 21 Constitucional y de la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el capítulo quinto se hace una correlación de las instituciones jurídicas creadas con la reforma al artículo 21 constitucional, que participan coordinadamente en materia de seguridad pública, ¿cuales son realmente las facultades de la policía municipal? que le está permitido, que le está prohibido. Se puntualiza la necesidad de que la Policía Preventiva vuelva los ojos hacia su naturaleza, que es la función preventiva, y deje de ser un órgano represor ciudadano, redefinir que la policía preventiva está al servicio de la ciudadanía, y no para reprimir derechos constitucionales. Se puntualiza que la falta de Programas Operativos en materia de seguridad pública es una necesidad que hay que solventar, ya que la seguridad ciudadana no puede permanecer bajo prácticas de improvisación policiaca que solo repercuten en un mal servicio y en una vejación de garantías individuales, los Programas Operativos deben estar implementados de una manera lógica y

congruente, apegados a las realidades sociales que existen en el municipio y de una manera respetuosa de los derechos constitucionales.

Y a manera de conclusión presento una serie de alternativas y propuestas para mejorar la seguridad pública municipal, detectando los errores en la aplicación de las funciones y destacando los aciertos en materia de seguridad pública municipal.

CAPITULO I

ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD

A.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES

El hombre desde sus inicios en el devenir de la historia ha buscado satisfacer sus necesidades, a luchar contra las inclemencias del tiempo y de la naturaleza, de las condiciones geográficas y demás obstáculos, y de esta manera se fue desarrollando y adquiriendo un conocimiento empírico de las cosas, se empezó a organizar en grupos, hordas, clan, gens, grupos que compartían características y costumbres, mismas que se fueron haciendo de observancia obligatoria dentro de ellos. De esta manera el hombre se dio cuenta de que en grupo las necesidades eran más fáciles de satisfacer, que era más fácil lograr una mejor caza de animales si lo hacían en grupo que uno solo, fue adquiriendo el sentido de una colectividad, de lo importante que es permanecer a una colectividad e identificarse con ella, que si permanecía en grupo era más fácil procurarse la comida, el cuidado de los demás miembros del grupo ante el ataque de otro grupo, comenzó a sentirse seguro, este fue el primer contacto del hombre con la seguridad de una manera primigénita.

La historia nos señala que las primeras culturas dieron cuenta de lo importante que es mantener la seguridad dentro de los integrantes de una colectividad, llámese gens, familia o cultura, esta necesidad se fue

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollando a la par que el pueblo crecía y el valor de la seguridad variaba conforme a las culturas de los pueblos. Una manera para ilustrarnos en la historia del hombre, de cómo este se organizaba para hacer frente a las adversidades y que la necesidad de sentirse seguro siempre ha estado presente en el hombre, incluso podemos asegurar que es algo inherente, nato, intrínseco del ser humano, este devenir antropológico e histórico del hombre se encuentra bien registrado en el libro de Federico Engels “

El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado “ donde hace una mención importante por cuanto a como las culturas griega y romana se organizaban para mantener el orden dentro de la “polis” griega y la “civitas” romana. Engels al referirse a la gens griega menciona que “en aquella época las funciones de vigilancia y de mantener el orden eran desempeñadas por todo miembro masculino adulto pero esto era de forma militar, por que eran guerreros, no eran centinelas de la seguridad interna de los miembros de la gens, no era aún considerada una fuerza pública separada del pueblo, pero ya existía una manifestación primitiva de Seguridad dentro de una gens, que no es lo mismo dentro de un Estado moderno como lo conocemos, Estado que se compone de pueblo, territorio y gobierno o poder, y los ejemplifica con las figura de Agamenón, personaje de la Iliada, que era General en jefe de un ejército Confederado”. 1

Así también existen rasgos primigénitos del hombre en su esfuerzo por mantener orden y seguridad dentro de estas formas pre-estatales, como en la cultura ateniense, como lo cita Engels en su obra..”En ninguna otra parte podemos seguir mejor que en la antigua

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Atenas, por lo menos en la primera fase de la evolución, de que modo se desarrollo el Estado, en parte transformando los órganos de la constitución gentil, en parte desplazándolos mediante la intrusión de nuevos órganos y, por último, reemplazándolos por auténticos organismos de la administración del Estado, mientras que una fuerza pública armada al servicio de esa administración del estado y que, por consiguiente, podría ser dirigida contra el pueblo, usurpaba el lugar del verdadero pueblo en armas que había creado su autodefensa en las gens, las fratrias y las tribus".²

Es aquí donde podríamos decir que se vislumbra de manera muy primitiva, lo que en el estado moderno llamaríamos fuerza pública o fuerza policial bajo el mando de un órgano de la administración de un estado, no al servicio del poder, por que la fuerza pública, representada por la policía, esta al servicio de la ciudadanía, para servir al ciudadano. Empero cuando Engels hace mención de Fuerza Pública no debe entenderse como una policía de la sociedad moderna, sino que se refiere a un órgano integrado por los cuerpos militarizados por la aristocracia.

1.Federico Engels, El origen de la familia, la propiedad privada y el estado, Editorial Progreso,1976 p.104

2.Idem, p.107

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También el autor señala que en una época indeterminada en Atenas se implementaron las naucrarias, que eran circunscripciones territoriales a razón de doce por tribu, a su vez da un concepto de que las naucrarias era la división de los ciudadanos según el lugar de residencia, que la función de cada naucraria era la de suministrar, armar y tripular un barco de guerra, y proporcionar además dos jinetes, haciendo una división en el pueblo, en los negocios públicos, no con arreglo de los grupos consanguíneos, sino con arreglo al lugar de residencia común. Lo anterior podemos considerarlo análogo de lo que en un estado moderno sería una administración de la seguridad pública por delegaciones.³

En el mismo tenor dentro de la publicación encontramos demás referencias en torno a la seguridad dentro de la cultura ateniense, como la que señala el cuerpo de gendarmería de a pie y a caballo que existía dentro de Atenas, formado por sagitarios .⁴

3 . Idem p.113 y 116

4. Op. Cit. P. 117,118 " Hemos visto que uno de los caracteres esenciales del estado consiste en una fuerza pública aparte de la masa del pueblo. Atenas no tenía entonces más que un ejército popular y una flota equipada directamente por el pueblo, que la protegían contra los enemigos del exterior y mantenían en la obediencia a los esclavos, que en aquella época formaban ya la mayor parte de la población. Para los ciudadanos, esa fuerza pública sólo existió, al principio, en forma de policía; esta es tan vieja como el Estado, y, por eso los franceses del s. XVIII no hablaban de naciones civilizadas, sino de naciones con policía.....El Estado no podía existir sin la policía".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay que hacer mención que para Engels la policía es un órgano represor del Estado al servicio de la clase dominante, esto es la burguesía , pero no deja de reconocer que la aparición de la policía se da con la aparición del estado moderno a partir de la Revolución Francesa como lo señala en su obra.

Lo anterior ilustra en el sentido de cómo las primeras culturas en su formación pre- estatal ya vislumbraban la necesidad de la seguridad, pero de una manera colectiva e institucionalizada, ya no de manera individual y en la forma de autodefensa, sino que ya existía un acuerdo colectivo para cooperar en la preservación de sus bienes, integridad y demás intereses de la colectividad, un ejemplo rescatable es lo que la cultura ateniense realizó al implementar las naucrarias, ya que la división territorial permitió a los ciudadanos ejercer sus derechos y deberes donde se hubiesen establecido, independientemente de la gens y de la tribu, o lazos consanguíneos. Otro rasgo es la institución de una fuerza pública, que ya no es el pueblo en armas. Luego entonces aparece lo que podremos denominar un interés público o colectivo, como lo es la seguridad pública.

B. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Considero de suma valía el escudriñar dentro de la cultura azteca como es que nuestros antepasados se organizaban en materia de seguridad, como fue la forma que en ellos la concebían, en que consistía esa función y quienes la desempeñaban, es loable destacar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la forma en que la cultura azteca se organizó política y socialmente hablando, de manera empírica, a través del conocimiento adquirido por la experiencia, ya que sin tener contacto de lo que se desarrollaba en la Europa y de como se organizaba una ciudad, los aztecas dieron una cátedra de orden y organización de las cosas públicas a la cultura española, que ciertamente les impresionó. Quiero puntualizar que al referirme a la cultura azteca lo hago desprendido de la idea errónea que aun persiste en estos días del mal llamado imperio azteca, que correctamente enseña el maestro Luis de la Hidalga en su cátedra de Teoría del Estado y que acertadamente destaca en su libro Teoría General del Estado, al hacer mención que "la Cultura Azteca estableció una organización basada en el sistema de asambleas, y que resulta erróneo querer hacer una similitud con el poder absoluto, que predominaba en la Europa, razón por la cual no se debe denominar imperio a una cultura que se regía a través de asambleas".5

Se puede pensar el porque no incluir el presente tema dentro de los Antecedentes Históricos Generales, la razón que el autor considera para hacerlo, es que la Cultura Azteca reviste características especiales y muy bien delimitadas por cuanto a la Seguridad dentro la Tenochtitlan, la organización que existía merece un estudio aparte y muy detenido de las instituciones que los aztecas crearon para mantener el orden dentro de la ciudad.

Empezaremos por el Calpulli, "que era la unidad política, administrativa y territorial de la cultura azteca, este se formaba por el conjunto de 20 familias, y cada una de ellas contaba con un Consejo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que era la autoridad, y en el cual el varón era quien velaba por la seguridad de la familia, y la autoridad suprema del calpulli era el Consejo de prudentes, órgano ejecutor y administrador de sus resoluciones. Dentro de ese Consejo de Prudentes existía un Administrador al cual le correspondía la distribución equitativa de los bienes, así como la recaudación de contribuciones, los abastos, vigilancia del orden y cumplimiento de la justicia, y por tanto recibía las quejas de la comunidad y tenía a su cargo, además la cárcel ubicada en los almacenes". 6

Como se demuestra los aztecas tenían dentro de su organización un apartado para los problemas de orden y justicia, tenían conocimiento de la necesidad de este rubro y es por eso que existía alguien con funciones especiales para dirimir los conflictos entre los ciudadanos o habitantes de la Tenochtitlan. "A su vez existía un Ejecutor de los acuerdos del Consejo, que se encargaba de cobrar los tributos y contribuciones, entregándolas al administrador, ordenaba las aprehensiones requeridas por el administrador y vigilaba la ejecución de las sentencias respectivas".7 De una manera primigénita los aztecas instauraron dentro de su administración, la procuración de justicia de una manera "sui generis" con la figura del administrador y del ejecutor, figuras que gozaban de una alta probidad y solvencia moral frente a los habitantes.

5. Luis de la Hidalga, Teoría General del Estado, Universidad Americana de Acapulco, México, 1994 . p.101..

6 Ídem, p.102

7 Ídem, p.102

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay que hacer mención de lo importante que era para los aztecas los valores de la honradez, rectitud en la vida personal como en el desempeño de las funciones encomendadas, valores que se han perdido en el desempeño del servicio público y aun más dentro de la función de Seguridad Pública, primordialmente dentro de sus elementos que día a día vemos en las noticias a elementos de seguridad pública inmiscuidos en la coparticipación de delitos y de corrupción, valores que intenta rescatar la Ley de Seguridad Pública Federal.

En el mismo sentido eran elegidos los jueces por el Administrador y Ejecutor observando los requisitos mencionados con anterioridad, " ..anualmente elegían a dos magistrados de justicia, o jueces, seleccionándolos de entre aquellos miembros que mayor fama pública habían adquirido en la comunidad, quienes a su vez contaban asimismo con un ejecutor cada uno encargado de que se cumpliesen los mandatos derivados de los magistrados, pero hemos de destacar la existencia, en este sistema jurídico, de la garantía de audiencia al presunto responsable, el procedimiento de cuidado y vigilancia a la juventud como "sistema de prevención del delito" les condujo a tener una sociedad sana donde los delitos eran mínimos, probado por el hecho de que la cárcel se ubicaba en los almacenes, a lo cual coadyuvó, si duda alguna, el ejercicio de una institución social de grandes alcances, los llamados vigilantes familiares, quienes tenían a su cargo la visita periódica a los hogares a su cuidado a fin de observar las necesidades y requerimientos de cada familia, ya fuese proporcionando trabajo, si carecía de él alguno de sus miembros, toda vez que el ocio estaba proscrito, ya otorgando faenas públicas cuando

era menester, ya atendiendo la salud llevando al médico al hogar o trasladando al enfermo a las casa de salud, en fin una permanente atención tendiente fundamentalmente a lograr un equilibrio social, saludable y sin carencias".⁸

Lo anterior refleja el alto significado que tenía la sociedad, el valor del cuidado a la familia, pero sobre todo la seguridad empezaba en la familia misma, el especial cuidado a la juventud se reflejo en una sociedad sana y culta, desde jóvenes se les enseñaba a trabajar a tener una participación responsable dentro de la sociedad, cosa contraria en la actualidad cuando el índice delictivo nos indica de la participación de menores de edad en la comisión de delitos, y ha llevado a meditar en la reducción de la mayoría de edad para la imposición de penas a menores infractores. Para la elección de jueces o magistrados de justicia aparece el requisito de la fama pública, de la solvencia moral, de la probidad y honradez.

Para el presunto responsable ya existía la garantía de audiencia, a casi un poco más de 250 años de la Declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano, los aztecas ya practicaban esta garantía de todo presunto responsable, lo cual nos permite dilucidar el alto contenido de justicia que existía dentro de la cultura azteca, de igual manera eran las sanciones impuestas, tendientes más al arrepentimiento del infractor que al sufrimiento del mismo. Si existía la

⁸ Ídem. P. 102 y 103

privación de la libertad y hasta la pena de muerte para el traidor en guerra, pero un ejemplo de las sanciones que se imponían, y que buscaban el arrepentimiento de la falta cometida " ...era poner al infractor frente una piedra pulida para que se avergonzara de su falta, o meterlos en una cabaña cerrada donde se quemaba ocote verde para llorar por su conducta lesiva, o , en casos mayores, entregándoles puntas de hojas de maguey a fin de que ellos mismos se pincharan la piel, en un autocastigo, aunque hemos de decir, la peor de las penas era la vergüenza tenida ante su grupo social, sus vecinos y familiares, principalmente."

De esta manera su fama pública ya no sería tan respetable que digamos y pensaría más de dos veces en volver a cometer una infracción, es de mencionarse que "la cárcel se ubicaba en el almacén o petlacli, en el centro de cada calpulli, junto con la sede de gobierno y dependencias".⁹

La manera de cómo estaba organizada la ciudad de Tenochtitlan para procurar la justicia dentro de ella, a través del administrador y el ejecutor, al igual que el sistema de cuidado y vigilancia de la juventud, como sistema de prevención del delito, y de la forma en que se expiaban los delitos o faltas, con un alto contenido humanitario, me lleva a la reflexión de que para sus tiempos los aztecas nos dejan un gran precedente, la semilla, la génesis de cómo una ciudad se debe organizar en materia de seguridad pública, dando la importancia debida

⁹ Idem p. 103 y 106.

dentro del esquema actual de seguridad pública nacional a la Acción Preventiva, los aztecas ya lo manejaban y aún mejor, entendían que la función primordial dentro de la seguridad pública es la prevención del delito, no la represión del mismo, evitar que se consume. Este es el principio, la base de todo sistema de seguridad pública, la prevención del delito, tarea que en la actualidad recae sobre el municipio a través de su policía municipal o policía preventiva, que ha sido víctima de todas las corrupciones y cotos de poder. La forma como en como se aplicaban las penas y el fin que perseguía la misma merecen un análisis para en la actualidad, nuestro sistema penitenciario que es parte de la Seguridad Pública en México conforme al texto Constitucional del artículo 21, esta por debajo de todo resultado de readaptación social, son universidades del crimen organizado, donde un delincuente común al salir de los Centros de Readaptación Social, que la denominación ya les queda en desuso, sale con más conocimiento en prácticas criminales que con deseos de readaptarse socialmente, cierto es que las penas que aplicaban los aztecas, ahora, en la actualidad resultarían irrisorias, pero dejo la observación al lector para que emita su propia propuesta en la mejora del sistema penitenciario mexicano, y así mismo la forma en como los aztecas buscaban el arrepentimiento del infractor, la pena buscaba alcanzar la fama pública del infractor y no así el sufrimiento físico.

A continuación haré una breve reseña histórica de cómo se fue conformando el sistema policial encargada de la seguridad pública en México, a través de las primeras disposiciones en materia policial emitidas en México y que estuvieron vigentes en la capital de la

República, lo anterior de la mano que atinadamente nos brinda el libro *Funciona Policial y Seguridad Pública de Seraffn Ortíz Ortíz*.

Hago mención que es mi deseo omitir el contexto histórico del Virreynato en México, toda vez que como es de todos consabido es en este periodo donde se implementaron las normas jurídicas que estuvieron en vigor de una manera preponderante fueron las de Castilla conocidas como Leyes de Toro y la Recopilación de los Reinos de Indias, como lo explica el libro *Nociones de Derecho Positivo Mexicano de Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno*, "...En el capítulo relativo a los delitos y penas de estos ordenamientos se señala la pena de trabajos personales para los indios por excusarles las de azotes y pecuniarias debiendo servir en conventos, ocupaciones o ministerios de la colonia y siempre que el delito fuera grave, pues si resultaba leve, la pena sería adecuada, aunque continuando el reo en su oficio y con su mujer; solo podían los indios ser entregados a sus acreedores para pagarles con sus servicios, y los mayores de 18 podían ser empleados en los transportes donde se careciera de caminos o de bestias de carga. Los delitos contra los indios debían ser castigados con mayor rigor que en otros casos". 10

Comenzaré por señalar que en 1825 por virtud del Bando de Policía se crea la corporación que antecede a la policía, constituyéndose el 28 de mayo un cuerpo policial denominado Celadores Públicos en la Ciudad de México, con posterioridad y con el incremento en la necesidad de vigilancia se emitieron algunos reglamentos, uno de ellos es el Reglamento del Cuerpo de Policía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Municipal de vigilantes nocturnos, de fecha 7 de abril de 1838. Hay que hacer mención de la situación político social en que se encontraba el país, el siglo XIX para México fue una lucha constante en la defensa de su soberanía ante las intervenciones francesa y norteamericana, a su vez de las pugnas internas por el poder entre centralistas y federalistas que arrojaron un sinfín de normas y reglamentos, y que culminaría con la promulgación de la Constitución de 1917 al triunfo de la Revolución. Continuando con la reseña mencionare que el 11 de enero 1847 se expide el bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal, que responde a la incertidumbre creada por la problemática social y principalmente de los acontecimientos políticos. El autor destaca que el reglamento más conforme a la realidad y que dio una estructura sólida, fue el de agosto de 1848 para la Guardia de Policía, que se compondría hasta de 1000 hombres divididos en un batallón de a cuatro a seis compañías de infantería y la caballería de un escuadrón de dos a cuatro compañías. Se incorporó al organismo un médico cirujano, un capellán y un maestro armero.." .11

"Posteriormente, para otorgar un mejor servicio de seguridad pública, el Presidente Juárez promulgo el Reglamento de la Policía de la ciudad de México y el Distrito federal el 15 de abril de 1872, cuyas facultades asignadas a la policía eran :

10 Fernando Floresgómez González et Gustavo Carvajal Moreno, Nociones de Derecho positivo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1980 p.167

11 Serafín Ortiz Ortíz, Función Policial y Seguridad Pública, Mc Graw Hill, México,1998, pp.45,46,47

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Prevenir los delitos
Descubrir los que se hubieren cometido
Aprehender a los criminales
Cuidar el aseo e higiene pública, y
Proteger a las personas y las propiedades

Este reglamento atendió la reforma global en materia punitiva de Don Benito Juárez, se hizo congruente con las disposiciones del primer Código Penal Federal de 1871.

El 16 de enero de 1857 surge la Policía Rural Mexicana, que tenía jurisdicción en diferentes estados del país y en un sector de la ciudad de México. A partir de 1880 se advierte la intervención del Congreso de la unión para reformar las disposiciones existentes en materia de policía y proceder a elaborar todos los bandos, reglamentos y ordenamientos municipales y de policía que estaban vigentes en el Distrito Federal.

Como consecuencia de los movimientos revolucionarios y la violencia que desencadenaron, en 1912 se integró una guardia especial que se denominó batallón de seguridad, empero con la usurpación del poder político por Huerta se afectó el sistema de la policía y algunos cuerpos de seguridad se incorporaron a la Secretaría de Guerra. Al establecerse el orden constitucional en 1917, se evidencia un nuevo proceso de transformación de la policía y es hasta 1939, con el presidente Cárdenas, se promulga el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal".12, .. Con lo anterior se reseña

12 ídem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de una manera cronológica el devenir histórico del aparato policial mexicano, instrumento toral de la Seguridad Pública de cualquier estado moderno, todo con la intención de no dejar un vacío histórico en la investigación y proseguir en un orden al siguiente punto. Antes de llegar al estudio de la situación en que se encontraba el país en materia de Seguridad Pública ,antes de la reforma al artículo 21 constitucional del 31 de Diciembre de 1994, quiero decir que lo anterior expuesto en los Antecedentes de la Seguridad Pública en México, y en particular a lo que corresponde al Bosquejo Histórico de las reglamentaciones de los cuerpos policíacos en la capital, responde a mi inquietud por dar a conocer al lector mi particular punto de vista por cuanto a que, La seguridad es la razón de ser todo estado moderno, sin menospreciar la actividad económica que sin duda alguna es determinante en el crecimiento y desarrollo de todo estado moderno, pero la Seguridad Pública debe ir a la vanguardia desde el nacimiento mismo del Estado y por consiguiente es determinante la aparición de la policía para la conservación de esa Seguridad, es por eso que con lo anterior observamos que desde la Génesis del estado mexicano es notorio el esfuerzo por mantener ese orden, a través de reglamentos y Batallones de Seguridad, ordenamientos en materia de seguridad ciudadana y demás controles internos dentro de las corporaciones policíacas. Por lo anterior me permitiré tomar las palabras de Engels, con referencia a la relación que guarda el estado y la policía, y dice " La fuerza pública en forma de policía es tan vieja como el estado, y es por eso que los franceses del siglo XVIII no hablaban de naciones civilizadas, sino de naciones con policía" .13

13 Op. Cit. P117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C. ANTES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

Una vez visto cuales son los antecedentes históricos en México en materia de Seguridad Pública y los ordenamientos jurídicos tendientes a garantizar esta función estatal o servicio del estado para el ciudadano, es conveniente hacer una reflexión en el punto que originó la reforma al artículo 21 constitucional, hacernos la pregunta ¿ cual era la situación jurídica, ya no real, de la Seguridad Pública? , ¿ donde estaba el fundamento constitucional de la seguridad pública?, ¿quién o quienes eran los responsables de la seguridad pública?.

Bajo estas interrogantes desarrollaré el tema e intentaré responder a las mismas, siempre bajo el lineamiento normativo que esto impone. Respondiendo al primer interrogante de cual era la situación jurídica de la seguridad pública dentro de nuestro cuerpo normativo mexicano, ¿ que ley preveía la seguridad pública, sea como función administrativa o como un derecho del gobernado?.

Antes de la reforma al artículo 21, encontrábamos que en el artículo 115 constitucional en su fracción tercera, inciso h), se señalaba expresamente al municipio con el concurso de lo estados, de ser necesario y así determinado por las leyes, tendrían a cargo entre otros servicios públicos el de la seguridad pública.

El cual cito textualmente para ilustrar esta ocasión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 115.-...

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 :

Agua potable y alcantarillado;

Alumbrado público;

Limpia;

Mercados y centrales de abasto;

Panteones;

Rastro;

Calles, parques y jardines;

Seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." 14

Es aquí donde la Constitución preveía a la seguridad pública, como un servicio público que los municipios tenían que prestar con el concurso de los estados, esta era la situación jurídica de la seguridad pública " un servicio público", que encontraba su fundamento constitucional en el inciso h) de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, un servicio publico con cargo a la Entidad Federativa y principalmente al Municipio. De lo anterior se observa un claro abandono de la Federación hacia el municipio, ya que los deja que resuelvan el problema de la inseguridad pública, de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera, como si se tratase de la captación de los ingresos de la Federación a través de sus diferentes órganos.

14.-Constitución Política de los Estados Mexicanos, Subsecretaría de Publicaciones del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo 1998, pp.94 y 95.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La realidad era que la delincuencia organizada, que ya existía antes de la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada 15 crecía a pasos agigantados, puesto que poseía mayores recursos y una alta capacidad de organización, a diferencia de los municipios que no todos cuentan con una capacidad administrativa eficiente y mucho menos financiera, esto resultó un límite en la prestación de este servicio público por parte del municipio y de los estados, ya que como dije las organizaciones criminales tienen una alta capacidad financiera y de organización que rebasan por mucho las capacidades de un municipio y de un estado, y si a esto aunamos el alto grado de corrupción que existe en las corporaciones policíacas desde municipales, pasando por la policía estatal y llegando hasta las autoridades policiales federales, se llegó al punto que se desvirtuó la función policial del estado y llegando a sus niveles más bajos y corrompiendo toda libertad del ser humano, al grado tal que la policía se llegó a convertir en un órgano represor de toda manifestación de ideas políticas contrarias al régimen de poder en turno, y esto no solo sucedió en México, basta recordar las manifestaciones en Praga, en Francia y en México 68, ya que el Estado consideraba toda ideología contraria al régimen como un atentado al Orden Público, convirtiendo a la policía en un brazo ejecutor del régimen político, dejando de ser el centinela que vigila los derechos del ciudadano, ahora era su perseguidor político.

15. Ley federal contra la delincuencia Organizada .Publicada el día 7 de noviembre de 1996

Haciendo una revisión a las garantías constitucionales, de acuerdo a la clasificación doctrinal que realiza el Maestro Burgoa en su libro "Las Garantías Individuales"¹⁶ dentro de la clasificación encontramos las Garantías de Seguridad Jurídica, comprendidas en los artículos 14, 15,16,17, 18, 19,20,21,22,23 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de las cuales se ubican varios principios torales del derecho penal y garantías del ciudadano frente a la actuación jurisdiccional del derecho(juris-dictio; dicción del derecho), empero ni una de ellas consagraba dentro su tutela a la seguridad pública, recordemos que solo se consideraba un servicio público que se prestaba a través de los ayuntamientos de las Entidades Federativas, a pesar de que la razón de ser de todo estado moderno o uno de los fines primarios de todo estado debe ser el proporcionar una seguridad, de forma, traducida en un ordenamiento jurídico que otorgue un mínimo de derechos que garantice a los ciudadanos un pleno desarrollo como ciudadano integrante de una sociedad en la cual debe interactuar, y de fondo, que estos derechos se traduzcan a una realidad, esto es que sean factibles, y que no sean letra muerta, que se genere una paz pública que regocije a los ciudadanos. En este punto quiero hacer otra interrogante ¿cual era el contenido del artículo 21 Constitucional reformado?, de esta manera al hacer un análisis comparativo con el vigente artículo 21 constitucional saber si hubo un cambio de fondo o fue solo una "maquillada" al mismo. Para lo anterior me permitiré citar textualmente cómo es que se encontraba redactado el artículo 21 Constitucional anterior, y lo iremos analizando para su mejor comprensión, vislumbrando los principios y derechos que en el se encontraban.

"Artículo 21.- La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial"...

A este punto hay que hacer mención lo que señalan algunos doctrinarios del derecho penal como el maestro Francisco Pavón Vasconcelos en su obra Derecho Penal Mexicano, el cual explica como es que el estado tiene la potestad de imponer las penas y además lo ve como un deber del estado la aplicación de las penas para garantizar un orden social, al hacer mención del derecho penal subjetivo identificándolo con "la facultad del estado para crear los delitos, las penas y medidas de seguridad aplicables a quienes lo cometan, o a los sujetos peligrosos que puedan delinquir"¹⁷

Así mismo el maestro Burgoa en su libro de garantías individuales al hacer un análisis del mismo artículo señala este rubro como una garantía de seguridad jurídica para el gobernado en el sentido que ninguna autoridad (administrativas y legislativas) que no sea propiamente una autoridad judicial, entiéndase Juez, como la única autoridad capaz de imponer una pena, y que formalmente integra parte del Poder Judicial de la Federación o de una Entidad Federativa, con observancia de la Constitución general y de las Leyes Orgánicas respectivas. Y concluye, en este punto, condicionando la imposición de penas a dos requisitos, el primero, que esta sea llevada por autoridad

16. Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, Porrúa, México, 1972

17 Pavón Vasconcelos, Francisco. Derecho Penal Mexicano, Porrúa, México, 11 edición, 1994, pp. 17y 18

judicial y, segundo, que la imposición de la pena sea como consecuencia del ejercicio de su función jurisdiccional, en el caso concreto que se plantee. 18.

Continuando con el análisis anterior, encontramos una excepción al principio antes mencionado, la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, ya que el artículo en cuestión señala que " compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá 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 quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana"

De lo anterior se desprende los siguiente comentarios, el primero de ellos, la excepción que deja ver que existe otra autoridad sancionadora, (juez calificador municipal) que "castiga" las infracciones, no constitutivas de delito y que además se encuentran dentro de un reglamento gubernativo y de policía, pero que no son propiamente unas penas, son infracciones o faltas, que se sancionarán de acuerdo a la gravedad de las mismas.

18 Op. Cit. pp. 632-634.

Este párrafo engloba lo que algunos autores llaman el derecho penal Administrativo 19, lo que a mi juicio es incorrecto, si bien es cierto que existe un juez calificador de las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, Bando de Policía y Buen Gobierno para el caso del Municipio de Acapulco de Juárez, este no figura como parte integrante del Poder Judicial, ni federal ni estatal, no lo contempla ninguna Ley Orgánica del Poder Judicial de ninguno de los dos ámbitos, al menos para el estado de Guerrero. Otro punto que hay que agregar a este comentario es que las infracciones de los reglamentos gubernativos y que se sancionarán de acuerdo al caso en concreto, no pueden ser siquiera consideradas como penas, ya que estas últimas solo se encuentran en los Códigos Penales, tanto como en el de la Federación como en el de las Entidades Federativas, y además estos últimos son expedidos por el Poder Legislativo, tanto como el de la Federación como el de las Entidades Federativas, cosa que no sucede con los reglamentos gubernativos y de policía, es el caso del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez,. Es por lo anterior expuesto que este servidor difiere de la concepción de que existe un derecho penal administrativo, existe la justicia administrativa, tutelada por una Ley de Justicia Administrativa e impartida por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero no un derecho penal administrativo.

19.- Sergio García Ramírez, colaborador, Constitución Política Mexicana Comentada, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial Federal et Universidad Nacional Autónoma de México.1990 P. 267

La autoridad administrativa debe respetar las garantías de Audiencia y de legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primera parte de la Constitución. El proceder de la autoridad administrativa será ampliada y comentada cuando se hable de Seguridad Pública a nivel municipal.

Otra garantía de Seguridad Jurídica que consagraba el artículo en mención, es el consabido principio de la monopolización del derecho de ejercitar la acción penal por parte del Ministerio Público..." 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." En relación a este punto diremos que el Ministerio Público juega un doble papel, primero como órgano investigador de los hechos constitutivos de delito, al hacer llegar los elementos probatorios que demuestren la existencia de un delito y requisitos que exige el artículo 16 Constitucional, para que se libre Orden de aprehensión en contra del probable responsable, así también lo consagra el artículo 102 Constitucional .."Estará a cargo del Ministerio Público e la Federación la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare", y en segundo lugar el Ministerio Público como parte en el procedimiento judicial tendiente a la determinación de la pena correspondiente, mismo que se inicia con el pedimento de la

acción penal ante el Juez.

Estas facultades son exclusivas del Ministerio Público, "investigar el delito, el pedimento de la acción penal y el ser parte acusadora en el proceso" 20, empero ; esta exclusividad, el consabido monopolio de la acción penal, en la práctica derivó en actos de corrupción, ya que de una manera totalizadora el Ministerio Público a su libre arbitrio decidía de manera caprichosa el ejercitar o no acción penal contra el probable responsable, dejando al agraviado sin posibilidad alguna de resarcir sus perjuicios, daños, agravios etc., . Esto último era un caldo de cultivo para la corrupción dentro de las Instituciones Ministeriales, ya que las decisiones del no ejercicio de la acción penal no eran recurribles ni en el juicio de amparo. Sin duda alguna lo anterior era un problema en la Seguridad Pública del Estado Mexicano, ¿por qué? En primer término se desvirtuaba el Principio de Procuración de Justicia, ya que el abogado de la ciudadanía, quien debía coadyuvar con el agraviado, terminaba coadyuvando con el delincuente, actuando de una manera impune. Dando como resultado un círculo vicioso y corrupto que alcanzó grandes esferas dentro de las Instituciones Ministeriales y de la Policía Judicial, y finalmente no garantizaba que los delincuentes siquiera fueran sujetos a proceso y recluidos en los Centros de Readaptación Social, quedando estos últimos en libertad de delinquir nuevamente y una sociedad agraviada por la impunidad.

20 Idem p 276 y277

D. DESPUÉS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

Con los antecedentes de una creciente inseguridad pública, de un abandono por parte de la Federación hacia los estados y municipios dejándolos resolver el problema de inseguridad pública conforme a su capacidad administrativa y financiera, y relegándolo a un simple servicio público, dando como resultado un servicio público ineficaz, torpe, con elementos sin preparación sin conocimientos mínimos en técnicas policiales, sin los instrumentos necesarios para desempeñar una tarea de prevención del delito, con los altos niveles de corrupción en las instituciones ministeriales persecutoras de los hechos delictivos, la violación a las garantías constitucionales en la investigación de los hechos delictivos, actuando en ocasiones de manera impune, golpeando cada vez de manera más notoria a la sociedad; El estado en un auto análisis de sus funciones dio cuenta que había un fracaso en su función de garante de la seguridad de los ciudadanos, que la paz pública se había trastocado, que el repudio a este clima de inseguridad se manifestaba de manera cada vez más notoria, con los linchamientos a delincuentes, expuesto incluso en los medios informativos, dio como respuesta la expedición de leyes que tratarían de garantizar la Seguridad Pública, ya no como un servicio público con cargo a los municipios de las entidades federativas, policía preventiva municipal directamente, sino como un Derecho a la Seguridad Pública con cargo a la Federación, Estados y Municipios, consagrado en la Constitución Política dentro del Capítulo I, de las garantías individuales, Título Primero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A lo anterior cabe la siguiente interrogante ¿qué se reformó en el artículo 21?, ¿Cuál es la connotación jurídica de esta reforma?, ¿Cuales son los alcances reales en materia de Seguridad Pública que se lograron con esta reforma?, ¿Cuáles son las expectativas de esta reforma?.

Lo anterior encontrará una modesta respuesta en el siguiente desarrollo del tema al analizar, cada uno de los tópicos que nos interesan, para lo cual será necesario remitirnos al artículo en cuestión, una vez ya con las reformas de 1994.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

De una manera progresiva en el contenido del artículo en cuestión emitiré algunos comentarios y sugerencias. ...“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato....”

De lo anterior se desprenden 2 funciones elementales del Estado Mexicano, La primera de ellas la administración de la justicia a través de los órganos jurisdiccionales, cuando se señala que las penas deberán ser impuestas por autoridad judicial (se exime de esta potestad a toda autoridad que no sea judicial, entiéndase autoridades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legislativas y ejecutivas) e incorpora el principio de legalidad judicial *nulla poena sine iudex* y *nulla poena sine iudicio*, inmediatamente después se hace mención de la procuración de la justicia, en este caso es el Ministerio Público, órgano que depende del poder ejecutivo, quien deberá procurar la justicia en favor de los gobernados.

Es menester hacer la siguiente observación, aquí se aprecia de manera notable la razón del estado liberal y del principio de la división de poderes, recordemos que fue en el estado absolutista cuando el monarca, a su libre arbitrio creaba los delitos, el mismo acusaba y juzgaba a los infractores, fue en este rubro donde se reflejó las vejaciones a los gobernados y que motivó al triunfo de la revolución francesa, a la búsqueda de un estado que garantizara al gobernado un mínimo de derechos que le permitiese un desarrollo político, social y económico.

Es por eso que existe una autoridad judicial para juzgar y existe otra autoridad para acusar, esta última dependiente del poder ejecutivo, mismo que se observa en el contenido del artículo.

A continuación se reforma parte del contenido del artículo, al desaparecer la expresión "policía judicial", expresión que causaba confusión, ya que dicha policía no pertenece al poder judicial, razón por la cual no debía llevar esa denominación, se propusieron otras denominaciones: policía "ministerial", "policía de investigaciones", "policía investigadora ministerial"²¹, entre otras. Sin duda alguna la reforma deja un vacío porque Constitucionalmente hablando ya no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existe la policía judicial, si retomamos el contenido del artículo encontramos que el Ministerio Público "se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato", ya no así policía judicial. De lo anterior esta decir que sin duda alguna este punto es una reforma hueca, sin contenido, de forma, más no resuelve nada.

Posteriormente encontramos la existencia de los reglamentos autónomos, en este caso los reglamentos gubernativos y de policía, esto es aquellos que encuentran su origen en la Constitución, por que esta así lo determina y no necesitan derivarse de una ley secundaria. Recordemos que desde la reforma en 1983 al artículo 115 constitucional 22, faculta a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno de conformidad a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados. Además, en el texto constitucional, se dan a conocer los principios y procedimientos a seguir cuando se infraccionen los citados reglamentos, los parámetros de máximos a aplicar en las sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos.

21 Propuesta hecha por el Dr. Jesús Martínez Gamelo en su Obra Policía Nacional Investigadora del Delito", ¿ Por que llamarle Policía Investigadora? Porque esa es su función y porque serán los órganos encargados de llevar acabo bajo técnicas documentales, de campo, axiológicas e informáticas, aquellos requerimientos de petición que el propio Ministerio Público le solicitó para acreditar una prueba, acreditar el tipo penal o cuerpo del delito."

22 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 .

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Solo a manera de comentario diré que en el anteproyecto de reforma a este apartado, se prevía agravar las sanciones a los citados reglamentos hasta con quince días de arresto, lo cual, sin duda alguna, hubiese sido una gran polémica ya que con la falta de profesionalismo que tienen las autoridades de Seguridad Pública Municipal, y los altos índices de corrupción en ellas, solo hubiese agravado más la endeble relación entre autoridad, en este caso policía municipal, y sociedad.

Continuando con el análisis de las reformas al artículo 21 Constitucional, llegamos a uno de los puntos medulares de la misma reforma, ¿Qué sucedió con el Monopolio de la acción penal que ejercía el Ministerio Público?

Al artículo 21 Constitucional se le adicionó el siguiente apartado "...Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley..."

Diré que el Ministerio Público ejerce el monopolio de la acción penal en tres momentos diversos, pero concatenados entre sí. El primero de ellos y como lo señala la carta magna, compete al Ministerio público la investigación y persecución de los delitos, el órgano ministerial realiza las investigaciones de los hechos constitutivos de delitos y a su vez el probable responsable de los mismos, esta fase conocida como la integración de la Averiguación Previa.

El segundo de ellos es cuando el ministerio público realiza la valoración de los resultados de la investigación y determina si existen elementos que acrediten la existencia de hechos delictivos y la probable responsabilidad de el sujeto activo de la acción delictuosa, y de esta manera solicitar al órgano jurisdiccional se libre la orden de aprehensión o su consignación ante el mismo, según sea el caso. Y la tercera y última es cuando el Ministerio Público se convierte en órgano acusador en los instancias jurisdiccionales y formula conclusiones acusatorias.

Esta potestad totalizadora del monopolio de la acción penal, causó severas críticas al sistema de procuración de justicia, se cuestionó su transparencia, se descubrieron actos de corrupción e impunidad, que dejaron en tela de duda sobre si era realmente conveniente que el Ministerio Público tuviese esta potestad totalizadora que se desvirtuaba al paso del tiempo, y sus elementos no pasaban la prueba del ácido, la honradez en el servicio de procuración de justicia. Es por lo anterior que en las reformas de 1994, el Constituyente adicionó este párrafo al artículo 21, quitándole al Ministerio Público esa potestad "cuasi-soberana", rayando en el absolutismo, de decidir si ejercía o no la acción penal, el monopolio se había roto. Empero, queda una gran interrogante ¿cual sería el medio de control jurisdiccional de los actos del ministerio Público, cuando se contraviniese este principio?. Algunos autores afirman que debe ser el Amparo, pero lo que en realidad existe, es que algunas demandas interpuestas ante los tribunales federales han prosperado y otras no, existen diferentes opiniones al respecto entre los mismos tribunales, esto debe ser resultado por la Suprema Corte de Justicia por contradicción de tesis, y uniformar

un solo criterio jurisprudencial para garantizar los derechos del ciudadano ante una vejación hecha por el órgano ministerial en ejercicio de sus funciones. Otra interrogante que se debe aclarar en este punto es si se debe de entender o no lo mismo, cuando el ministerio público formula conclusiones no acusatorias.

Sin lugar a dudas esta reforma trasciende por romper el monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público, deja un precedente importante en materia de seguridad jurídica y seguridad pública, aunque se sigue esperando la resolución de la Suprema Corte de Justicia que permita entablar juicio de amparo contra los actos del ministerio público que se encuadren en la hipótesis constitucional del no ejercicio de la acción penal, la adición de este párrafo al texto constitucional es un esfuerzo del estado mismo por encontrar su propia naturaleza, su origen y razón de ser, ya que un estado que es incapaz de proporcionar seguridad pública a sus gobernados es un estado que se niega a si mismo.

Pero sin duda alguna el punto medular de la reforma al artículo 21 constitucional lo constituye, el contenido en materia de seguridad pública, la define, la delimita, le otorga principios éticos a los cuales se sujetarán las instituciones policiales, y sienta las bases para crear un sistema nacional de seguridad pública. Estos puntos serán ampliados en su oportunidad cuando entremos en el estudio conceptual de seguridad pública y referencias, en el capítulo II de la presente.

El estado como ente proveedor de seguridad comienza a dar

señales de reacción contra la creciente inseguridad pública y pone a trabajar a la maquinaria legislativa para que sienta los precedentes donde se ha de trabajar en los años venideros, en materia de seguridad pública, la sociedad y gobierno.

Al igual que en los párrafos anteriores me permitirá transcribir textualmente, en este caso, las adiciones en materia de seguridad pública que se le hicieron al artículo 21 constitucional, para posteriormente analizarlas y emitir un modesto comentario.

..”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.” Esto es lo que prescribe el párrafo quinto del artículo 21 Constitucional, ¿pero que significa esto? Primero, la seguridad pública ya no será cuestión a resolver por los municipios de los estados, a través de sus policías municipales y estatales, sino que de acuerdo al texto constitucional vigente, la seguridad pública será una responsabilidad del gobierno federal, y por consiguiente habrá para los estados participación en los recursos federales en un rubro de Seguridad Pública, esto se traduce a la posibilidad de contar con una infraestructura mejor, con mejores equipos y armamento, mejores unidades e instalaciones, todo lo que el dinero pueda resolver, ¿pero que pasa con el elemento humano?,

Segundo, el actuar de la policía casi siempre al margen de la ley,

tendrá que observar ciertas conductas inherentes a su función, resultando pues un policía cada vez más observada por una sociedad, por una Comisión de Derechos Humanos, pero mejor aún, por la observancia irrestricta de la Ley y de las instituciones encargadas de aplicarla. El dotar de principios éticos a la función policial, de los tres niveles de gobierno, permite homologar, en este rubro, la función policial en su desempeño, para una mejor referencia mencionaré el artículo 6° de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del sistema nacional de Seguridad Pública, que dice " La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Las autoridades establecerán instrumentos de información policial que inculquen estos principios".

Es loable el dotar de principios a la función policial, un intento por despojarla del estigma de aparato represor, y transformarla en lo que debe ser, una policía en quien confiar, eficiente y profesional. Pero queda la obligación las autoridades para informar y difundir estos principios en el interior de sus corporaciones.

El sexto párrafo del artículo en cuestión prescribe lo siguiente, " La Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública"

En el anterior párrafo se establece la necesidad de crear un

sistema nacional de seguridad pública, mismo que deberá coordinarse en los términos de Ley, por esta razón se promulga la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública 23,. Esta ley manifiesta el interés del estado por combatir la inseguridad pública con una acción conjunta, a través de la coordinación en los tres niveles de gobierno, se crean instancias de coordinación, la primera de ella es el Consejo nacional de Seguridad Pública, integrado en su mayoría por Secretarios de Estado, a su vez este consejo cuenta con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal para el mejor conocimiento de las materias a coordinarse. Se crean los Consejos Locales y Regionales de coordinación y la forma de participación de los estados y municipios en ellos. Se sientan las bases para la formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales y los principios que se observarán en el desempeño de su labor.

La obligación de los estados y municipios para intercambiar información para crear un banco de datos nacional, de la Estadística de Seguridad Pública y de las reglas generales a que se sujetará la Información que contenga la información necesaria para combatir la inseguridad pública. Se crean los Registros del Personal de Seguridad Pública y el de Armamento y Equipo. Delimita la participación ciudadana en materia de Seguridad Pública y las reglas a que se sujetaran los Servicios Privados de Seguridad.

23 Ley General que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la federación el día 11 de diciembre de 1995.

En síntesis esta Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional realmente establece un sistema nacional de seguridad pública, tiene principios rectores de la función de seguridad, le dota de una infraestructura que le permitirá un control sobre el equipo y personal de seguridad a través de los registros correspondientes, el manejo de la estadística como auxiliar en el análisis y programación de las acciones de seguridad, permite la participación y aportación de ideas de la ciudadanía a través de los consejos correspondientes, se establece el control sobre los servicios privados de seguridad y las obligaciones y requisitos que estos tienen que cumplir.

Luego entonces podemos decir que el estado mexicano tiene una obligación a cumplir, ¿cuál? Dar a la ciudadanía seguridad pública de calidad, por que así lo establecen las leyes correspondientes y lo prescribe la constitución, y por consiguiente la seguridad pública debe ser entendida como un derecho al cual tiene todo ciudadano mexicano y residentes legales en el mismo, ya no se debe entender a la seguridad pública como una función administrativa delegada a los estados y sus ayuntamientos, ahora es un derecho consagrado en la constitución y que es una obligación de todo el aparato gubernamental de los tres niveles de gobierno preservar este derecho.

El estado mexicano va por un reencuentro con su origen, reivindicar el servicio policial ante la sociedad y darle la tranquilidad que se ha perdido entre sobresaltos que nos dan la corrupción policial y el amargo sabor de ser víctima de la inseguridad. El estado mexicano ha de entender que en la medida que no es capaz de proporcionar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguridad, es en la misma medida que este se niega a si mismo. Si la función toral de un estado es la de garantizar la seguridad de sus gobernados, y México tiene leyes que consagran este derecho, luego entonces México ha dado un paso para garantizar este derecho, que es de orden público e interés social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II

ESTUDIO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y REFERENCIAS

Como cualquier trabajo de investigación es menester conocer las diversas acepciones que tenga el objeto de la investigación, ya que este suele ser enfocado desde diversas perspectivas y válidas todas, esto es que tanto sociólogos, como historiadores, analistas políticos y diversos estudiosos de las ciencias sociales han opinado sobre el tema de la seguridad pública, es la libertad que permite un trabajo como este, el que recoja yo las diferentes opiniones de varios autores, pero siempre ponderando el enfoque del jurista, ya que si bien es cierto que es un fenómeno social y reside en la sociedad misma, este trasciende al mundo del derecho y es ahí donde tomaré las opiniones y conceptos dados. De esta manera analizaremos algunos conceptos que suelen ser relacionados con la seguridad pública o son utilizados como sinónimos de la seguridad pública, y que por su contenido suelen interactuar en la conjuntamente, tales como Orden Público, Paz Pública, Orden Social, Seguridad Nacional, Poder de Policía, entre otros.

También se analizará el concepto de seguridad pública en el Derecho Mexicano y que nace de la Constitución, y el concepto legal de Seguridad Pública que da la Ley de la materia, ambos si bien parecidos el primero en strictu sensu y el último en lato sensu, ambos se complementan y describe una gama de funciones que involucra a todo el aparato estatal en sus tres poderes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el mismo tenor se estudiará la relación que guarda la Seguridad Pública con otras disciplinas jurídicas, y otras no tanto, como las estadísticas, pero que son de igual relevancia en esta misión del estado mexicano por volver al origen de todo estado moderno, cuidar de la seguridad y la integridad del estado en su interior y al exterior.

A. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Podemos partir de la preguntas, ¿ Que es seguridad?, ¿ Que es seguridad pública?, ¿ De que tenemos que estar seguros?, empezaremos por su raíz etimológica para comprender mejor, el Diccionario Jurídico Mexicano da la siguiente definición de la palabra seguro.²⁴

SEGURO. Del latín securus, que significa, cierto, firme verdadero.

También damos una definición de la palabra seguridad que da el Diccionario Léxico Hispano. ²⁵

SEGURIDAD. Certidumbre, certeza, confianza, firmeza, entereza, fijeza, confirmación, aplomo, equilibrio, inmunidad, invulnerabilidad, garantía, seguro, salvaguardia, salida, refugio, auxilio, amparo, // calma, certeza, protección. // Fianza y obligación de indemnizar a favor de uno. // Que se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos.

Luego entonces pasamos a la definición de la palabra público, ¿que significa este adjetivo calificativo, cual es su etimología y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

connotación?, como lo da el Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado.²⁶

PÚBLICO. (del latín publicus) adj. Notorio, manifiesto, visto o sabido por todos. 2 vulgar, común, y notado de todos. 3 aplicase a la potestad, jurisdicción, autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. 4 perteneciente a todos : vía pública 5 común del pueblo o ciudad 6 conjunto de las personas que coinciden en unas mismas aficiones o concurren a determinado lugar, espectáculo.

Como sabemos dentro de las clasificaciones tradicionales del Derecho existe la clasificación entre derecho público y derecho privado, la última se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que regulan la conducta de las personas en particular, en una relación de igual a igual. Y el primero de ellos, derecho público, es el conjunto de normas jurídicas que regula la actuación de los individuos frente al estado. Luego entonces se reputa como "público", toda actividad que el Estado realiza, bajo su potestad soberana, con el objetivo de llevar a cabo de llevar a cabo las acciones tendientes a cumplir su finalidad.

24. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM/IIJ. Sexta Edición, México, 1993, p. 2887

25 .Diccionario Léxico Hispano. Enciclopedia ilustrada en lengua española. Tomo Segundo. Léxico G-2. Edit. V:M: Jackson, 5ª reimpresión 1989, p. 1272.

26 .Gran Diccionario Enciclopédico ilustrado, Edit. Selecciones del Readers Digest. Tomo 9º, 19 Edición, México 1982. P.3092

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Estado dentro de sus funciones y servicios está el de proveer a los ciudadanos una certeza en la integridad de sus bienes y persona, debe garantizar un ambiente donde no puedan ser víctimas de toda acción tendiente a menoscabar su patrimonio e integridad, y de ser así le pueda ser restituido en lo perjudicado, a lo anterior se le denomina Seguridad Pública.

El diccionario jurídico Abeledo-Perrot, denomina a la seguridad pública de la siguiente manera:

Seguridad pública: En derecho administrativo, elemento del orden público material, caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas.²⁷

Otro concepto que la doctrina del Derecho nos da a través de los primeros estudios a cerca de lo que es y debe ser la función del estado, lo que debe ser su objetivo y naturaleza, es el aportado por Wilhelm Von Humboldt, en su obra Los límites de la acción del estado.

Von Humboldt en su obra hace una reflexión sobre lo que debería ser entendido por seguridad, advierte que no da el adjetivo de público a este concepto, empero expone la seguridad como "el verdadero objeto de la acción del Estado".²⁸

27. Diccionario Jurídico Abeledo- Perrot, Tomo III, Editorial Abeledo- Perrot., Impresión Buenos Aires-Argentina, 1987, p. 356

28 Wilhelm Von Humboldt, Los límites de la acción del estado, Editorial Tecnos. España, 1998. Pp. 109

Y dice: "Yo considero seguros a los ciudadanos de un estado cuando no se ven perturbados por ninguna injerencia ajena en el ejercicio de los derechos que le competen, tanto los que afectan a su persona como los que versan sobre su propiedad; la seguridad es la certeza de la libertad concedida por la ley ".Y continua diciendo, a su vez condiciona que, "esta seguridad no resulta perturbada por todos los actos que impidan al hombre ejercitar una cualquiera de sus fuerzas o cualquier disfrute de su patrimonio, sino sólo por aquéllos actos que lo hagan contrariamente a derecho".²⁹

De lo anterior expuesto podemos hacer el siguiente análisis, primero, el autor señala que el verdadero objeto de la acción del estado es la seguridad, en otras palabras, es la razón del estado. Comparto esta opinión y la hago mía, ya que es uno de los objetivos de este trabajo, dar elementos que lleven a esa conclusión, segundo el autor señala un aspecto de la seguridad, la libertad en el goce de los derechos otorgados por la ley, y que este goce de los derechos se encuentra limitado a no conducirse contrariamente a derecho, que sería la limitante a este goce, tercero, da un concepto de lo que entiende por seguridad, la certeza de la libertad concedida por la Ley.

La libertad de goce de los derechos, recordemos que el estado liberal surge de la época post revolución francesa, tras el derrocamiento del absolutismo, y la mayoría de las obras de esa época

²⁹ Ídem. Pp. 111, 112

reflejan el anhelo libertario y la reivindicación del individuo y sus libertades, pero esta obra será analizada con mayor detenimiento cuando analicemos las Teorías acerca de la seguridad pública, es por eso que el concepto resulta escueto e insuficiente para esta época, pero resulta interesante como una de las primeras manifestaciones de estudio a cerca de la seguridad pública.

Otro concepto digno de mención y de estudio es el denominado en el derecho anglosajón, Poder de policía. (police power), y que encontramos su significado en el Diccionario de Derecho público. Administrativo-Constitucional-Fiscal. 30

Poder de policía. (Police power) "Todo control legítimamente ejercido sobre las personas y sobre la propiedad, cualquiera que sea la forma que adopte, es una manifestación del poder de policía del Estado".

Este concepto manejado en el derecho anglosajón, presupone una limitación al goce de los derechos individuales respondiendo a una necesidad colectiva de convivencia social, de esta manera evitar el abuso de un derecho en menoscabo de otro igualmente importante y válido para el Derecho. Este concepto será ampliado en el análisis de las diversas Teorías a cerca de la seguridad pública.

Otro concepto que suele interactuar, y a veces erróneamente empleado como sinónimo de seguridad pública es el de Seguridad Nacional, por este último debe entenderse como "a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa"³¹

Una definición doctrinal derivada de la obra Seguridad Pública Nacional del Dr. Jesús Martínez Garnelo y que resulta oportuno citar "Seguridad Pública, se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraspecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la presentación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo un fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal."³² Sin duda un concepto amplio pero que enmarca todas las acciones que el Estado Mexicano debe prever para lograr los resultados satisfactorios en materia de Seguridad Pública.

31 Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, UNAM/IIJ. Sexta Edición, México, 1993, p. 2886

32 Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional, Porrúa, México, 1999. p.56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Modestamente daré un concepto de lo que a mi leal entender, y con un criterio formado en una Facultad de Derecho para ser jurista, es la Seguridad Pública. "La Seguridad Pública es la función del Estado, administrativa, legislativa y judicial, sea conjunta o separadamente, tendiente a proveer de elementos que aseguren la Prevención, Investigación, Persecución, Sanción de los delitos y la Readaptación del delincuente, manteniendo el orden y paz pública."

Hemos visto diferentes acepciones y definiciones de lo que algunos autores entienden por Seguridad pública y otros conceptos que se le llegan a relacionar o interactúan entre sí para complementar un concepto de lo que se puede entender en determinado momento por Seguridad Pública, obvio es que pocas son las definiciones que llegan a satisfacer nuestro entendimiento y nos es necesario seguir buscando un concepto que llegue a cumplir las expectativas de nuestro trabajo de investigación, mismas que trataré de cumplir en el desarrollo de este capítulo.

B. CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO MEXICANO

Una vez analizados los diferentes conceptos que se han vertido en el desarrollo del presente trabajo de investigación, toca el turno de conocer y analizar que es lo que se entiende por seguridad pública en el derecho mexicano, como es que lo define nuestra constitución, que condiciones establece para el desempeño de la seguridad pública, ¿a que da origen este concepto de seguridad pública en el derecho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mexicano?. Lo anterior será diseccionado de una manera tal que analizaremos minuciosamente el concepto de seguridad pública en el derecho mexicano.

Las reformas y adiciones al artículo 21 constitucional dan un aporte sustancial en materia de Seguridad pública, sobre procuración de justicia, y demás que ya fueron expuestos en el capítulo anterior analizando que fue lo que originó la reforma a este artículo, pero lo relevante de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional es en materia de seguridad pública ya que da el concepto de seguridad pública y lo incluye dentro del Título primero, y del capítulo I de las garantías individuales.

El penúltimo párrafo del artículo 21 Constitucional a la letra dice: " La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y 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."

Una vez dado el concepto de seguridad pública que da la Constitución pasemos a su análisis.

Primero , la seguridad pública es considerada una función a cargo de los tres niveles de gobierno, incluido el Distrito Federal, ¿que significa esto?.En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se dijo, con razón, que ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hacerle frente mediante una estrategia desarticulada, así que se ponderó la necesidad de corresponsabilidad y articulación entre los tres niveles de gobierno, todo lo cual conduce a un sistema de coordinación que sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan el cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común :garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

La seguridad pública puede ser entendida bajo este concepto como una función administrativa, en ejercicio de sus atribuciones, una función que exige corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, ya no exclusivamente de una entidad federativa, como lo era antes de esta reforma, para garantizar la seguridad pública.

Pero esta función esta condicionada a "...las respectivas competencias que esta Constitución señala." Por lo anterior se debe entender que si bien es cierto que la seguridad pública será una función del estado en sus tres niveles de gobierno, también es cierto que la misma conformación del estado mexicano, como una república constituida por un pacto federal entre las entidades federativas para constituir la república mexicana, y que existe la soberanía de cada estado con sus respectivos órganos de gobierno que obliga a toda autoridad federal respetar esos espacios o ámbitos de competencia para las autoridades locales.

Ahora bien, ¿en que artículos de la Constitución se encuentran señaladas las competencias que inciden en materia de seguridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pública?

Artículo 21 Constitucional en sus párrafos 4º y 5º se encuentra el fundamento constitucional de la Seguridad Pública. Artículo 18 Constitucional se encuentran los lineamientos para el Derecho Penitenciario Mexicano, de los menores infractores, tratados de extradición de reos de nacionalidad mexicana y extranjeros. De la organización de la Federación y de los Estados del sistema penal en sus respectivas jurisdicciones. Artículo 73 fracción XXIII faculta al Congreso de la Unión 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.

Artículo 115 fracción III, inciso h) Fundamento constitucional del Municipio Libre, y que señala que el Municipio tendrá a su cargo la función y servicio público de la seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional.

Artículo 116 último párrafo, se faculta a los estados a celebrar convenios con los municipios que conforman su entidad, a manera que asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones.

Artículo 123 apartado B fracción XIII, señala que los cuerpos militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes, además de las prestaciones a que tienen derecho.

Artículo 124 que señala que toda facultad que no este expresamente concedida por la Constitución a los funcionarios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

federales se entiende reservada a los estados.

La actuación de las Procuradurías de Justicia se cife a garantizar que se observen los derechos consagrados en los artículos 14, 15, 16, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución.

En síntesis esto es a lo que se refiere a las competencias señaladas en la constitución en materia de seguridad pública.

En resumen podemos decir que la Constitución da la noción de que la Seguridad Pública es una función pública, con cargo al Estado, en la cual participan los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal al igual que el Distrito Federal. Esta noción la podemos confirmar con el artículo 115 Constitucional fracción III inciso h) donde señala que los municipios tendrán a cargo los funciones y servicios públicos, entre ellos el de seguridad pública. Luego entonces dicha función se encuentra condicionada a respetar las competencias establecidas y señaladas en la Constitución, el objetivo es coordinar a todas las instituciones y autoridades de seguridad pública dentro de sus espacios territoriales y leyes que los rigen, respetando de esta manera la soberanía de los estados.

Posteriormente en el mismo párrafo se expresan una serie de valores con las que se han de conducir las instituciones policiales. "La actuación de las Instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"

¿Cuáles son las instituciones policiales que participan en materia de

seguridad pública, de acuerdo al ámbito de competencia?

En el Orden Municipal tenemos a la Policía Preventiva Municipal y en algunos estados además a la Policía Comunitaria o Rural

En el ámbito Estatal, y en particular para el Estado de Guerrero de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública para esta entidad

"CAPITULO V

Clasificación y atribuciones de los cuerpos de seguridad publica

Artículo 18. los cuerpos de seguridad publica y transito son:

1. en el ámbito estatal, el consejo interno de seguridad publica y transito, la dirección general operativa de seguridad publica y transito incluyendo el cuerpo de seguridad de hoteles y empresas del estado, y la dirección general de la policia judicial" 33

Debe entenderse dentro de estos a la Policía Judicial o Policía Investigadora Ministerial , y demás cuerpos de policia según el estado a que corresponda.

En el ámbito Federal tenemos a la Policía Federal Preventiva, como lo señala la ley al respecto la Ley correspondiente

33. Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero. Publicada en el periódico oficial el 29 de enero de 1998

" Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación."³⁴

También encontramos a la policía Judicial Federal como institución policial del ámbito federal.

A ciencia cierta podemos decir que estas son las principales instituciones policiales en materia de seguridad pública en México, responsables directas de prestar esta función a la ciudadanía.

Existen debates sobre la participación de los cuerpos militares en materia de seguridad pública, algunos señalan que es violatorio al artículo 129 constitucional el cual prescribe que ninguna autoridad militar, en tiempo de paz, puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, pero ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto este dilema al emitir las siguientes jurisprudencias .

34.Ley de Policía Federal Preventiva. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1999

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P.J.J. 39/2000

Página: 556

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del

artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996.

Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

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

Esta jurisprudencia vino disipar las controversias sobre la participación de los cuerpos y autoridades militares, ya que de este razonamiento se deriva que la participación de los militares no implica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una militarización de la Seguridad Pública, el temor hacia los cuerpos militares deriva de la experiencia histórica de los regímenes militares sudamericanos y de la violación a los derechos humanos que estos cometieron.

México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 35/2000

Página: 557

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996.

Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

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

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 38/2000

Página: 549

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

De todo lo anterior se desprende que la actuación de las instituciones policiales al igual que la participación de los cuerpos militares en materia de seguridad pública exigen ciertas conductas y principios que serán analizadas a continuación.

Continuando con el texto constitucional que prescribe " La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".

Hemos visto cuales son las instituciones policiales que participan en materia de seguridad pública, veamos pues que significa este código de conducta que ceñirá el actuar de las instituciones policiales

C. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Empezaré por mencionar que la característica de "principio constitucional" no es un capricho del autor, sino que la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública les da esta característica en su artículo 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Principio de legalidad

Para la definición de este principio, empezaremos por hacer una deducción jurídica de la cual se desprenderá el contenido del mismo. Quienes son responsables del correcto desempeño de esta función y tienen la calidad específica de ser autoridades, y a su vez conforman la estructura de las instituciones policiales les obliga ceñirse a la Garantía de Legalidad consignada en el artículo 16 Constitucional, que obliga a la autoridad a fundamentar y motivar las causas de su procedimiento. Por lo tanto si las instituciones policiales son autoridades en materia de seguridad pública se les obliga por ende ceñirse a este principio y garantía constitucional. Recordando las clases de Garantía Individuales podemos decir que este principio de legalidad en realidad es en realidad la consabida garantía de legalidad de los actos de autoridad, que sujeta la actuación de las instituciones policiales a esta garantía que tienen los gobernados ante la autoridad y cualquier acto que atente contra la misma es recurrible en amparo.

Principio de eficacia

La definición que da el Diccionario Inverso Ilustrado a esta palabra es la de "que lograr hacer efectivo un intento o propósito, fuerza o virtud para producir un efecto deseado".³⁵ Revisemos lo que la ley de la materia reconoce como objeto o fines en materia de seguridad pública.

35. Diccionario Inverso Ilustrado. Reader's Digest, México 1992, p.226.

Artículo 1° de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) . “ La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública...”

Como vemos el objeto de la ley es meramente administrativo, es decir solo busca establecer los mecanismos para que funcione un Sistema Nacional de Seguridad Pública, de darse el establecimiento de los mismos hablaremos de una ley eficiente, empero esto no involucra a las instituciones policiales como para evaluar su eficiencia, por lo tanto busquemos en los fines que tiene la Seguridad Pública conforme a la ley de la materia.

Artículo 3° “...La Seguridad Pública es la función a cargo de Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

Luego entonces podemos decir que en base a esto podremos evaluar la actuación de las instituciones policiales y decir si están siendo eficaces o no, en el entendido de que una actuación será eficaz cuando se cumplan a cabalidad los fines anteriores en cada una de las actuaciones de las instituciones policiales.

Principio de profesionalismo.

Para la definición de este principio me parece adecuada la explicación que da el Dr. Jesús Martínez Garnelo 36, que al respecto dice " La profesionalización para dichos organismos debe entenderse como la ciencia o arte en la que tendrán que elevar su desarrollo intelectual, cognoscitivo, tanto en las áreas de las técnicas de investigación metodológica como de las técnicas de la persecución".

Creo que todos compartimos la idea de que tan importante tarea esté en manos de profesionales, y esa es una ardua labor. Si de algo carecemos es de personas capacitadas en las tareas de seguridad. Por citar un ejemplo el estudio promedio que tiene un policía municipal en Acapulco es de nivel Primaria. Por lo tanto resulta difícil que cuerpos policiales con esta característica puedan asimilar la idea básica del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se pretende establecer una Carrera Policial en los diferentes niveles, de carácter obligatoria y permanente, con procedimientos homologados que nos permita tener una policía homogénea que tengan los mismos conocimientos y valores en materia de seguridad pública, empero, aquí será la prueba de fuego para la formación de las nuevas generaciones de las instituciones policiales que tendrán que afrontar la corrupción interna, principalmente en la venta de plazas y de rangos.

36 Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional, Porrúa, México 1999 p. 75

Las constantes denuncias de corrupción al interior de las instituciones policiales ha alcanzado todos los niveles, desde el municipal donde cualquiera puede ser comandante siempre y cuando le compres el nombramiento al Jefe Operativo, o la reciente denuncia de venta de plazas en la Procuraduría General de la República . 37

Principio de Honradez

La honradez implica la calidad de tener una conducta "recta", de probada honestidad, de un proceder correcto, incorruptible. La calidad del funcionario más cuestionada es la falta de honradez, porque las tres anteriores se podrán obtener de la preparación, del conocimiento adquirido y la técnica que se domina gracias a la experiencia, pero la honradez es una cuestión de ética, de formación personal, más que doctrinal.

Los romanos se referían al *provitus*, que significa grosso modo, bondad, honradez, rectitud, aquel adjetivo que califica al hombre de buena conducta.

D. CONCEPTO LEGAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Al hacer referencia sobre un concepto legal, esto es la definición que da la ley de la materia que se encarga de regular la conducta o actividad, y las condiciones que constriñen a dicha actividad, tenemos que hacer referencia en este punto a lo que prescribe la Ley General

37. "Corrupción en PGR". Milenio Semanal, Número 173, Enero 20 2001.p.23

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública 38, la cual define de una manera clara, explícita y completa a la Seguridad Pública del Estado Mexicano.

Primero diremos que la ley en cuestión en su artículo 3° a la letra dice " Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Del anterior concepto podemos distinguir dos rasgos importantes, el primero de ellos que delimita como función a cargo del Estado, excluyendo por sí a toda actividad particular para aspirar a desempeñar esta función, dándole el carácter de exclusivo, aunque no lo señala pero se entiende que solo el estado es el facultado para desempeñar dicha función. El segundo es que da a conocer cuales son los fines de esta función totalizadora del Estado definiéndolos como el salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En este segundo aspecto encontramos el aspecto deontológico de la Seguridad Pública, el deber ser de esta función es el ser garante de que se respetaran la integridad, tanto física como emocional, y digo emocional por que el orden público y sobre todo la paz pública entendida como la situación de tranquilidad, cuando son trastocados trascienden al aspecto

38.-Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

emocional del individuo, no es lo mismo vivir en un estado que te garantiza una paz y orden público, que vivir en un Estado lleno de zozobras y sobresaltos por que no existen los medio idóneos para garantizarte un mínimo de derechos individuales de las personas que conforman el Estado.

El estado debe ser garante de las libertades del individuo y de las condiciones de paz en que el individuo se desenvuelve en su cotidiano desempeño como persona sujeta de derechos y obligaciones, ante esto el individuo tiene el derecho de que el Estado le proporcione un orden público, esto es como un conjunto de normas jurídicas establecidas de observancia obligatoria, que delimiten sus obligaciones y derechos, y una paz pública entendida como la situación de tranquilidad que permita al individuo su interactuar en sociedad.

Luego entonces que conocemos los fines de la Seguridad Pública cabe hacernos la siguiente interrogante ¿Cómo lo va hacer?, ¿Con que herramientas?. A este punto la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública(LGSNSP) en su artículo 3° segundo párrafo establece de que manera ha de alcanzar los fines establecidos en la ley. " Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor." Estos son los medios que el Estado ha de utilizar para la consecución de los fines en materia de seguridad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior solo podemos concluir que de esta manera se erradica la idea de que la seguridad pública solo era prevención y por consiguiente una función de los ayuntamientos a través de sus respectivas policías preventivas, es decir como era hasta antes de las reformas al artículo 21 constitucional, una vez las reformas al artículo 21 constitucional y promulgada la LGSNSP, se le da un carácter general donde participa los Estados y la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, como ya explicamos en el tema anterior, dándole otro cariz que permite coordinar esfuerzos y conjuntar acciones hacia un mismo objetivo.

Hablar de la reinserción social del delincuente y del menor infractor como medio para garantizar los fines propuestos en la Ley es un tema muy cuestionado, puesto que no cabe duda que nuestro sistema penitenciario ha fallado como centro de readaptación social y los denominados CERESOS (Centro de Readaptación Social) se han malogrado convirtiéndose en auténticas universidades del crimen, donde un delincuente común aprende un sinfín de técnicas para ser agregadas a su colección de conocimientos criminales, valen más adentro de los CERESOS que en una sociedad hastiada de delincuentes reincidentes y que cada vez cometen sus delitos con mayor gravedad. Los menores infractores han encontrado en su minoría de edad un salvoconducto para no entrar a ser recluidos a los CERESOS y los Consejos Tutelares solo incentivan su sed de delincuente puesto que no existen programas adecuados que garanticen a la sociedad que el menor infractor que ha de ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reinsertado a la sociedad no sea un delincuente consumado. Nadie lo garantiza.

Sin duda alguna el respeto hacia la legalidad se ha ido perdiendo de manera gradual, sustituyendo ese respeto hacia las leyes y reglamentos que rigen nuestra conducta por el cohecho, la tranza, la corrupción en todos los niveles, hasta se han llegado emplear de manera jocosa algunas expresiones que describen la situación actual que vivimos y demuestran la falta de cultura de la legalidad, "el que no tranza no avanza", " la corrupción somos todos", "si encerráramos a los corruptos en un gran cuarto el problema sería quien cerraría la puerta"... y demás que demuestran el culto de la ilegalidad, algunos para hacerse de un capital económico ilícito desde sus trabajos como servidor público u otros para evitarse la molestia de pagar una infracción en la delegación y ahorrar tiempo. Todo esto nos conlleva ha un circulo vicioso y corrupto que ha penetrado en las más altas esferas de la sociedad y del gobierno. Es por esto que la presente Ley maneja un aspecto social de la Seguridad Pública, en su párrafo tercero del artículo 3° señala "El estado combatirá las causas que generan la comisión de los delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas, y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad".

Una opción también sería el hacer partícipes ha personalidades y figuras de los deportes de mayor arraigo en la sociedad en campañas nacionales contra las drogas, así como lo hacen en EE.UU., sus campañas "be cool stay in school" y "say no to drugs" son un esfuerzo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

permanente de la comunidad y del gobierno por mantener alejados a menores de un posible consumo de drogas. Dichas pláticas son impartidas en las escuelas por las figuras deportivas, ídolos de los niños, donde dan un mensaje y a veces testimonios de las consecuencias que ocasionan el desertar de una escuela y el uso de drogas. Estos mensajes y pláticas serán un fuerte impacto en la formación del menor que dejará un mensaje positivo que le será útil en su desarrollo.

El respeto a la legalidad por parte de los ciudadanos demanda primero de quienes son encargados de aplicar la ley lo que llamamos predicar con el ejemplo, se debe cambiar la imagen del policía tranza y corrupto, por el policía servicial y confiable, para evitar el reproche y mal justificación de que si la autoridad no cumple, mucho menos yo.

Se debe incluir en los programas de estudio en todos los niveles nociones mínimas de civismo, de los deberes del ciudadano, de los reglamentos de policía y buen gobierno, y demás nociones que permitan al educando tener una formación cívica y con conocimiento de la legalidad de sus actos, por que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento.

De esta manera se podrán tener en un futuro ciudadanos respetuosos de la ley y de los derechos de los demás, y conocerán los riesgos de caer en la ilegalidad por que tendrán valores cívicos y culturales que les permitan integrarse a una sociedad que demanda ciudadanos con estos valores.

Como recordaremos el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en sus diversos ámbitos de competencia que la Constitución señala. En base a lo anterior la LGSNSP en su párrafo cuarto del artículo 3° señala atinadamente que autoridades participan directamente en el desempeño de la función de la Seguridad Pública. "La función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley"³⁹

Las mencionadas anteriormente son las autoridades que en razón de sus atribuciones y debido a la competencia a que obedecen son las que participan y contribuirán directamente, las autoridades a las que se refieren de una participación indirectamente mencionaremos solo por ilustrar mencionaremos a las fuerzas armadas, cuando su competencia así lo señale.

³⁹ ¿Cuál es el objeto de esta ley? En su artículo 1° la LGSNSP señala como objeto de la ley establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además les da el carácter de orden público e interés social a las disposiciones de la presente ley, así como la observancia general en el territorio.

Lo anterior ha sido tema de grandes debates entre los legisladores del Congreso de la Unión, el último de ellos el nombramiento del Procurador General de la República, Gral. Macedo de la Concha. El fundamento de la oposición a este nombramiento era que el designar a una persona extraída del régimen castrense era atentar contra el artículo 129 Constitucional el cual prescribe que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La oposición a que militares ocupen cargos dentro del aparato gubernamental, y en particular en cuestiones de seguridad pública, obedece a razones históricas conocidas en experiencias de otros gobiernos que sufrieron las dictaduras militares en donde no se garantizaban las condiciones mínimas a las libertades individuales.

Pero también la seguridad pública maneja un aspecto ético para los miembros de las instituciones policiales, aspectos éticos que ya fueron expuestos en el tema anterior pero mencionaremos aquí para reafirmar la idea de lo que la LGSNSP define como principios constitucionales de la Seguridad Pública. Atinadamente los legisladores incluyeron los principios éticos de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la LGSNSP, y no excluyéndolos como valores sobreentendidos que no ameritan reiterarse. Así lo da a conocer el artículo 6° de la LGSNSP "La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de información policial que inculquen estos principios"

En relación con lo anterior cabe mencionar el artículo 22 de la LGSNSP, que prevé además del código de conducta con sus valores éticos, que los cuerpos policiales dentro de las normas aplicables se observen los deberes siguientes, por mencionar solo algunos

"artículo 22.-.....

II.-.....Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho

III.- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo.

IV.-Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura...

V.-Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario...

VI.-Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.

VII.-Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables

VIII.-Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.

IX.-Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales...

X.-Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir

con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho;
y,

XI.- Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes."⁴⁰

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales. De esta manera podemos concluir que la LGSNSP no solo da un concepto de Seguridad Pública, sino que además establece los fines a seguir con estas acciones y los medios que ha de emplear para lograr la realización de los fines. De una manera importante dota al concepto de Seguridad Pública de dos aspectos fundamentales, el aspecto social que contiene programas y políticas para fomentar unos valores determinados que incidan directamente en el respeto a la legalidad, y el otro aspecto, el aspecto ético al dar un código de conducta con unos valores determinados a los que se sujetarán todos los cuerpos policiales del país además de dar un mínimo de deberes de carácter obligatorios en el desempeño de sus funciones. Establece de una manera clara cuales son las autoridades que participan directamente en el desempeño de la función de seguridad pública, además que le da un carácter exclusivo del Estado, excluyendo toda posibilidad de participación privada en esta función.

⁴⁰ Op. Cit.

E. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON OTRAS CIENCIAS JURÍDICAS

La seguridad pública como una función a cargo del estado y dentro de un orden público debe tener cierta interacción con otras ciencias jurídicas o ramas del derecho, como se le quiera decir, es casi imposible que una sola ciencia pueda comprender un solo objeto de estudio sin echar mano de otras ciencias es por eso que una vez definido el concepto de lo que es la seguridad pública habremos de estudiar cuales son las ciencias que intervienen en el desempeño de esta función a cargo del Estado.

Recordemos que el artículo 21 constitucional da como concepto de Seguridad Pública " La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipio, 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."

a) Seguridad Pública y el Derecho Constitucional

Si el Derecho Constitucional como el conjunto de disposiciones que rigen la organización del Estado, la constitución del Gobierno, las relaciones de los diversos Poderes entre sí y la organización y funcionamiento del Poder Legislativo 41, y el Estado Mexicano tiene su origen y fundamento, su organización y forma de gobierno en una Constitución Política, y dentro de esas disposiciones constitucionales se encuentra la función, a cargo del Estado mexicano en sus niveles de

gobierno, de la seguridad pública, luego entonces la seguridad pública nace de una disposición que establece el Derecho Constitucional Mexicano.

Como hemos reiterado la Seguridad Pública en el Derecho Mexicano encuentra su fundamento en el artículo 21 constitucional dentro del Título Primero, capítulo I de las Garantías Individuales, lo cual podría ser interpretado también como un Derecho a la Seguridad Pública de los gobernados, un derecho exigible a los órganos de gobierno encargados de la prestación de esa función. Cuando estos últimos omitiesen desempeñar esta función con todas los requisitos que estos la obligan. Por ejemplo: Que el Estado Mexicano disponga que la función de Seguridad Pública se dará en licitación pública para que particulares puedan desempeñar esta función, suena aberrante pero vivimos en un mundo fáctico donde todo puede ser posible, con esta acción se violaría la característica de "exclusividad" del Estado a prestar esta función.

Otro sería que se permitiese la incursión de una fuerza policial extranjera a realizar detenciones de presuntos delincuentes, so pretexto de acuerdos de cooperación internacionales, o pretendiese realizar funciones de seguridad pública que le son reservadas a las autoridades mexicanas. En el mismo caso se estaría violando el carácter exclusivo de la prestación de esta función a cargo del Estado Mexicano y sus autoridades.

41 Así lo define Efraín Moto Salazar en su obra "Elementos de Derecho", Porrúa, México, 1966, p.59.

En ambos casos sería recurrible en amparo indirecto el acuerdo o tratado que violentase el artículo 21 Constitucional y que permitiese una aplicación distinta ,a la señalada en el precepto constitucional, de la seguridad pública en el territorio mexicano. La seguridad pública también está sujeta a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez .42

Así mismo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que determina de que manera se ha de dar la coordinación entre la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios. Al existir una pluralidad de autoridades en los tres niveles de gobierno es necesario de delimitar las funciones que ha de desempeñar cada una de ellas, en este caso serían los ámbitos de competencia que la Constitución señala; Mismos que ya fueron analizados en su oportunidad, pero que recordaremos de una manera breve, que el artículo 18 corresponde al Sistema Penitenciario y menores infractores, artículo 73 corresponde a las facultades del Congreso para legislar en materia de coordinación de seguridad pública, artículo 115 inciso f) obliga a los municipios a prestar la función de seguridad pública conforme el artículo 21 constitucional, artículo 116 corresponde a la facultad de los estados a celebrar convenios con sus respectivos municipios para cumplimentar las funciones y servicios en sus territorios, artículo 123 señala que los cuerpos militares y de marina al igual que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se han de regir por sus propias leyes.

42 Esta característica se las da el artículo 22 de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 11 de diciembre de 1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Seguridad Pública y Derecho Internacional Público

El estado mexicano en el camino de su consolidación como un estado moderno ha logrado interactuar con diversos países que conforman una comunidad internacional, que la cooperación internacional constituye uno de los principios normativos de la política exterior del estado mexicano, y para mejorar la cooperación entre estos países y el estado mexicano es necesario la firma de tratados internacionales y acuerdos de cooperación en diversas materias.

Un ejemplo de tratados internacionales que se vinculan con la seguridad pública son los Tratados de Extradición que se han firmado con varios países para que los reos o delincuentes no se sustraigan a la acción de la justicia y compurguen las penas en el país que los reclama, ya sea por ser de la nacionalidad del país que los reclama o por que cometiesen delitos en el país que los reclama. México forma parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988, México al igual que otros países han signado acuerdos para la lucha mundial contra el Narcotráfico y sin duda alguna las instituciones policiales de muchos países persiguen a estos delincuentes en diversos países, es por esta razón que México firmó el "Acuerdo que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos, así como técnicos especializados" 43

43 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de julio de 1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Menciono este acuerdo porque es un ejemplo de que la Seguridad Pública en México tiene sus propias características, principios, métodos y técnicas con sus rasgos muy particulares, y que a pesar de que hay acciones que atentan contra los intereses públicos de diversos países, como lo es el narcotráfico que atenta contra la salud, se deben observar ciertas principios que permitan que esta cooperación internacional no se convierta en una intromisión a los asuntos públicos de un país.

En el objeto del presente acuerdo de cooperación se excluye la posibilidad de realizar tareas reservadas a autoridades mexicanas o la aplicación y ejecución en territorio nacional de leyes de otro país . Así como dentro del capitulado de prohibiciones se prevé que los agentes tendrán expresamente prohibido inducir a terceros, nacionales o extranjeros, o a realizar por sí mismos, actividades relativas a detenciones, secuestros, cateos, invasión de propiedad privada o de cualquier acto que conforme a la Constitución General de la República y a las demás disposiciones legales aplicables, sean violatorias de las leyes nacionales .44 La seguridad internacional se refiere, a mi leal entender, al estado que debe guardar la comunidad internacional frente a eventualidades o conductas criminales que lesionen los intereses de uno o varios países y que pongan en riesgo el orden y paz mundial, esto es una situación de cooperación entre los estados que permitan resarcir en todo o parte el daño, mediante la oportuna aplicación de la ley que sancione las conductas criminales, tales como terrorismo, genocidio, contrabando de armas en cualquiera de sus características y demás conductas que atenten contra los derechos fundamentales del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hombre.

Los medios que permiten una situación de cooperación en la seguridad pública internacional son los Tratados y Acuerdos de cooperación internacional en dicha materia para lo cual se deberán ajustar a lo establecido en la Constitución Política y a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro punto neurálgico de la Seguridad Internacional es la actuación del Consejo de Seguridad de la ONU. "Las Naciones Unidas han delegado en el Consejo de Seguridad la función primordial del mantenimiento de la paz; el Consejo investiga cualquier controversia o situación que pueda ser causa de rozamientos entre las naciones y busca los medios para resolverlos pacíficamente; tiene a su cargo la reglamentación de armamentos; es de su incumbencia definir si existe cualquier amenaza para la paz o si determinado acto de un Estado puede calificarse de agresión contra otro; puede emprender acción militar contra un Estado agresor."⁴⁵

44 Sin duda alguna podemos decir que la Seguridad Pública de nuestro país constituye un acto de soberanía ante la comunidad internacional, ya que esta función esta expresamente reservada para las autoridades de nuestro país y excluye de toda posibilidad la participación directa de cualquier autoridad extranjera, aun bajo convenios de cooperación internacional que permitan la participación conjunta para combatir delitos.

45 Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest, tomo 3, México, 1979. p 885

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al igual que el Consejo de Seguridad de la ONU, como órgano garante de la seguridad internacional, está el Tribunal Internacional de Justicia "Principal órgano jurídico de las Naciones Unidas, con sede en La Haya (Holanda), todos los países miembros son ipso facto signatarios de los Estatutos del Tribunal y pueden someter a ella cualquier asunto de índole internacional" 46

A este punto conviene citar a Oscar Treviño Ríos que en su obra *Desarme Seguridad y Paz* comenta sobre la resolución 26-25(XXV) de la Asamblea General de la ONU con fecha 24 de octubre de 1970 que aprueba siete Principios de Derecho Internacional Público ".....se reconoce que la justicia, como valor que genera la seguridad, proyecta a su vez el otro valor que desea, o sea la paz"47 El autor plantea la justicia, seguridad y paz como valores supremos del Derecho Internacional Público al referirse a la resolución anteriormente mencionada se interesa en citar dos "De tales principios nos interesa al caso citar dos, el de que los estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y el principio de que los estados arreglarán sus controversias de manera que no se ponga en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia."48 Triste es ver que los acontecimientos de ataques terroristas recientes en nada ayudan a fortalecer estos principios que no permiten que se consoliden como valores supremos en el Derecho Internacional Público, que escapan de cualquier posibilidad de solución pacífica.

46 Op. Cit. tomo 11 p.3800

47 Oscar Treviño Ríos, *Desarme, Seguridad y Paz*, Porrúa, México, 1987. p. 41

48 Ídem. p.41

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) La Seguridad Pública y el Derecho Administrativo

El maestro Gabino Fraga define al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza a través de la función administrativa, y define a la actividad administrativa como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. 49 A su vez conceptúa a las atribuciones del estado como los medios para alcanzar determinados fines, y las clasifica :atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público. Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares. Atribuciones para crear servicios públicos. Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo que da el maestro Gabino Fraga podemos dilucidar claramente que el Estado Mexicano, dentro de su actuar como ente público, y en ejercicio de sus atribuciones que la legislación le confiere, en este caso serían la Constitución Política y la Ley General que establece la bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha creado un nuevo sistema de seguridad pública que involucra a los tres niveles

49Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

de gobierno. Hace ejercicio de su atribución de policía para el mantenimiento de la seguridad y orden público. 50

d) La Seguridad Pública y el Derecho Penal

Sin duda alguna la Seguridad Pública guarda una estrecha vinculación con lo que es el Derecho Penal, en su parte sustantiva y adjetiva, a partir de la reforma estamos en el entendido de que la Seguridad Pública es un conjunto de acciones tendientes a asegurar el orden jurídico en beneficio de los ciudadanos del Estado mexicano, que empieza desde el marco preventivo del delito con sus acciones y autoridades que participan, así mismo la Procuración de justicia a cargo de los Ministerios Públicos encargados de la persecución e investigación de los hechos constitutivos del delito y en su caso poner a disposición del órgano jurisdiccional los hechos para que este a su vez se encargue de impartir justicia, y de ser comprobada la responsabilidad penal del sujeto activo del delito purgue su pena en los Centros de Rehabilitación Social.

El maestro Pavón Vasconcelos define al Derecho Penal como el conjunto de normas jurídicas, de Derecho Público interno, que definen los delitos y señalan las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social. 51

50. Idem p. 13.

51 Op. Cit. P.17

De la anterior definición se desprende lo que conocemos como derecho penal sustantivo, conjunto de normas jurídicas de orden público que sancionan un conducta como delictuosa, la hipótesis normativa, el tipo penal. A lo cual sigue el derecho penal adjetivo, instrumental, que se puede definir como el conjunto de normas jurídicas procesales penales que se emplean en un caso de conducta típica de un delito y de esa manera determinar la pena o medida de seguridad aplicable al caso en particular.

Como ya se ha expresado en este trabajo, y a manera de breviarío diré, que en la aplicación del derecho penal sustantivo, participan las autoridades investigadoras ministeriales con auxilio de la policía judicial, es lo que conocemos como Procuración de Justicia. Y en el derecho penal adjetivo y su aplicación corresponde al órgano jurisdiccional competente de conocer los hechos constitutivos de delito, y determinar la situación jurídica del inculpado, a esta acción del estado se le conoce como la Administración e impartición de Justicia.

En resumidos términos así lo establece el artículo 3 de la LGSNSP en su último párrafo señala que "la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y menores infractores...." . También no hay que dejar de observar las normas y principios constitucionales que rigen las acciones del Ministerio Público y órganos jurisdiccionales, y que se encuentran consagradas en los artículos 16,17,18,19,20,21,22,23 y 24,

y que para su estudio y análisis necesitaría un trabajo especial de garantías constitucionales y para no desviarnos del tema proseguiremos en el orden establecido.

Así mismo se considera a la Política Criminal "disciplina del Derecho Penal conforme a la cual el Estado debe realizar la prevención y represión del delito a través de una legislación adecuada que satisfaga las necesidades de seguridad pública". 52,

Otra disciplina auxiliar del Derecho Penal y que guarda una estrecha relación con la Seguridad Pública es la Criminología, Luis Rodríguez Manzanera en su libro de Criminología la define como "Ciencia sintética, causal, explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales" 53

Otra definición de Criminología es la que da Rafael Moreno González en su libro Manual de Introducción a la Criminalística, "Criminología es la disciplina que se ocupa del estudio del fenómeno criminal, con el fin de conocer sus causas y formas de manifestación. En tal virtud, según lo expresado se trata de una ciencia causal-explicativa."54

52 Szabo, Denis, Criminología y política en materia criminal, Siglo XXI, México, 1980

53, Luis Rodríguez Manzanera, Criminología, Porrúa, México, 1993. p.3

54. Rafael Moreno González, Manual de introducción a la Criminalística, Porrúa, México 1990. p.19

e) Seguridad Pública y Derecho Penitenciario

Al igual que la Ciencia jurídica del derecho penal, el derecho penitenciario también participa dentro del esquema de seguridad pública del estado mexicano, es la última acción del estado dentro del esquema, y así lo contempla la LGSNSP en su artículo 3 al señalar como medio par alcanzar los fines de la Seguridad Pública la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Este es uno de los temas espinosos para el Sistema de Seguridad Pública Mexicano, ya que la Readaptación Social esta en tela de juicio desde hace mucho tiempo y se ha comprobado que los Centros de Readaptación Social son auténticas universidades del crimen. Pero dentro de la Deontología Jurídica," lo que debe ser el Derecho Penitenciario es el conjunto de normas que se ocupa de la ejecución de las penas y tratamiento de los reos que deben recibir al cumplimentar sus penas y así lograr la readaptación social".55

Cosa que difícilmente sucede, nuestro sistema penitenciario no ha logrado a cabalidad el objetivo de reinsertar en sociedad al individuo que delinquiró. Hacen falta propuestas viables que logren la readaptación del delincuente y el menor infractor.

55 Iñaki, Rivera Beiras,, La cárcel en el sistema penal (un análisis estructural), J.M. Bosch, España, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A este punto quiero citar a la Política Penitenciaria que propone el Dr. Jesús Martínez Garnelo que dice " La Política Penitenciaria debe instrumentar también con una serie de sistemas preventivos, educativos y de rehabilitación , en los que se establezcan leyes con instituciones bien definidas : edificios, presupuesto, personal capacitado y seleccionado, que den buenos resultados. Se sostiene que la política penitenciaria representa uno de los problemas claves para darle al delincuente su reingreso a la sociedad y sobre todo que se sienta apto para el desarrollo de su vida."56 El sentir es general el sistema penitenciario ha fallado en lo que respecta a la rehabilitación del delincuente o del "minusválido social"57 como les llama el Dr. Carlos Tornero Díaz a los delincuentes.

Otra opinión con respecto al tema es la que recoge el Dr. Martínez Garnelo de José Adolfo Reyes Calderón " Una tercera teoría se refiere a la función particular de la cárcel ha representado un fracaso históricamente ya que no controla la criminalidad y solo se ha convertido en un instrumento de reincorporación del delincuente a la sociedad", así es solamente se reincorpora al delincuente mas no se le rehabilita. 58

Así es como la Seguridad Pública guarda relación con otras ciencias jurídicas y disciplinas auxiliares, no se puede concebir a la Seguridad Pública como un objeto de estudio aislado, homogéneo, es más un híbrido que conjuga a otras ciencias para poder dar un resultado satisfactorio en esta función del Estado Mexicano, la

salvaguarda y protección de los derechos fundamentales del hombre, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. Así como mantener el orden y paz público.

56 Jesús Martínez Gamelo Op. Cit. p. 226

57 Julio Scherer García. Cárceles. Extra Alfaguara. México .1998 p. 12 " Soy psiquiatra, no carcelero y los considero víctimas de su propia violencia. La ONU los llama, y con razón, minusválidos sociales".

58 Op. Cit. p. 271

CAPITULO III

EL ESTADO MODERNO Y LA SEGURIDAD

Una de las premisas de este trabajo de investigación es la de determinar que el origen del estado es la seguridad, es decir la protección de los ciudadanos a través de una serie de mecanismos tendientes a garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, dentro de un estado de derecho e instituciones.

En este capítulo intentaré demostrar que la necesidad de seguridad es lo que llevó al hombre a formar lo que hoy conocemos como el estado moderno, conoceremos los antecedentes del estado moderno, aspectos históricos, económicos y culturales que determinaron la creación del estado moderno o liberal.

Atenderemos algunas ideas o teorías que se pueden adecuar al presente trabajo, esto es, que nos llevan a reafirmar la postura que el origen del estado moderno sin duda alguna es la seguridad.

Al referirnos a Seguridad como origen del estado moderno nos referimos al significado amplio de esta palabra, y no necesariamente seguridad pública. Concepto utilizado en el capítulo anterior.

Una vez hecho este acotamiento proseguimos en la introducción al tema. Daremos cuenta que las ideas y teorías aportadas por destacados hombres dan a pie el inicio de la creación del estado

moderno, o estado liberal de derecho como le llaman otros autores, se crean instituciones públicas, y una de esas instituciones públicas es sin duda la Institución Policial representante de la Seguridad y Fuerza Pública. Y es ahí donde surge a la vida la Seguridad Pública ya institucionalizada y nace con el estado moderno, a la par, y sin duda alguna daremos cuenta que la seguridad pública es tan necesaria en el estado moderno, que un estado que no es capaz de garantizar esta función dentro de su régimen, cae dentro de la negación de su origen y por consiguiente se niega a si mismo.

A. LA SEGURIDAD COMO RAZÓN DE EXISTENCIA DEL ESTADO MODERNO

El antecedente próximo al estado moderno es el absolutismo que es un régimen político en el que una persona, el soberano, ejerce el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna naturaleza, este se comprende dentro de los siglos XVI y XVIII en las monarquías europeas de esos siglos, donde se desarrollo una doctrina que se define como una soberanía monárquica sin límites y sin control, que no reconoce en los súbditos más que el deber de obedecer.

Lo anterior se manifestó en gran forma en las monarquías de Francia e Inglaterra donde se afirma una carácter nacional de las monarquías, porque las así lo afirman las teoría medievales del derecho divino suponían el poder dividido, por voluntad de Dios, en dos grandes brazos: espiritual y temporal. La iglesia, y a su cabeza el pontífice de Roma, se reservaba la potestad sobre los asuntos espirituales, mientras

que el poder temporal era ejercido por otras instituciones, encabezadas por el rey. A esto hay que añadir que la teoría del origen divino del poder real era aceptada por los tratadistas y el pueblo, sea por las condiciones de temor o ganar algún favor del soberano. Esta teoría del poder real fue aceptada por los precursores de la reforma, Lutero y Calvino, que tras este cisma de la iglesia romana les dio la oportunidad a los monarcas donde triunfó la reforma la creación de iglesias nacionales, y de esta manera sustituir el poder de Roma por el suyo, y por consiguiente un poder absoluto. Al triunfo de la reforma tanto en Inglaterra como en Francia se manifiesta un sentimiento común de independencia respecto al Papado. Mientras que en Inglaterra se desarrolla el anglicanismo en la monarquía, el galicanismo hace lo propio en la monarquía francesa, liberando a Inglaterra y Francia de toda obediencia respecto a Roma.

Lo anterior solo contribuyó a la centralización del poder, ya que el desconocimiento del poder de Roma, mueve a los reyes y príncipes a asumir atribuciones religiosas, ya no hay límites entre los asuntos de Dios y los asuntos del César, causando abusos y despotismo.

Así como los factores religiosos también hay otros, que atinadamente apunta en su obra Serafín Ortiz Ortiz 59 tales como el orden económico que estaba compuesto por un sistema de producción agrícola y ganadera, y un incipiente mercantilismo que con el paso del

59 Op.Cit pp. 4y5.

tiempo sería un factor clave en la transformación política. La estructura social compuesta por la nobleza y la plebe.

El orden político era representado por el rey omnipresente, omnipotente despótico y autoritario. Aunque este autor omite hacer una reflexión en su obra por cuanto al absolutismo, por considerarlo, acertadamente, una negación del estado de derecho, hace un apunte muy especial al decir que la función de seguridad pública que realizaba el estado absolutista era a través de diversos órganos de control social, como la Santa Inquisición, donde los pecados eran considerados delitos, la tortura era permitida para obtener la confesión del inculpado, sin duda alguna un sistema penal bizarro.

La seguridad era comprendida como la preservación del estado, no como la preservación del ciudadano, la preservación del interés real, amedrentar cualquier intento de ataque a los intereses del rey. La concepción del Derecho Divino presenta al estado absolutista como el poder público que controla a la masa social a través de la moral, que era la moral del rey. Y es por esto que la "seguridad pública" era entendida como el resguardo moral del estado.

A manera de síntesis diremos que la Seguridad Pública era cuidar del estado, no del ciudadano, era un estado moral donde los pecados eran delitos, quien era encargado de la seguridad pública era la guardia real, los juicios eran realizados por la Santa Inquisición, que no era otra cosa que un instrumento para eliminar a los "enemigos" del rey. Luego entonces no podemos considerarla seriamente como un

antecedente de la seguridad pública, porque no obedece a las causas naturales de la misma, como es la protección del gobernado.

La seguridad pública debe ser un valor jurídico del estado basado en la protección del ciudadano y sus derechos fundamentales tales como libertad, igualdad y seguridad.

Todo lo anterior favoreció la gestación de ideas liberales contra el absolutismo, el concepto de estado se empezó a replantear entre los estudiosos, la nueva clase social surgida del mercantilismo, como lo eran los burgueses comerciantes, también jugó un papel importante en el derrocamiento del absolutismo. Obras como el contrato social de Rousseau, los seis libros de la república de Bodino, Montesquieu y el espíritu de las leyes entre otras iluminaron el camino para la transición del absolutismo al estado liberal de derecho. El maestro Luis de la Hidalga en su obra 60, al hacer un análisis de la Revolución francesa acertadamente comenta que tras el triunfo de la Revolución Francesa hay una nueva concepción del hombre al dejar de ser siervo para convertirse en ciudadano, en bien de si mismo y útil para el logro de los fines del estado, de ese nuevo estado, el estado de derecho.

Sin duda alguna la mayor aportación de esta magna lucha de reivindicación del hombre, es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que recoge los derechos fundamentales de todo hombre.

60 Op.Cit.pp. 282, 283 y 284

De esta declaración solo mencionaré los artículos que reconocen en la seguridad un elemento necesario y fundamental para el hombre y ciudadano del nuevo estado liberal de derecho.

"Declaración de derechos del hombre y del ciudadano

I.

II. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

.....

XII. La garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública: esta fuerza es pues instituida en provecho de todos y no para la utilidad particular de quien está confiada

XIII. Para el entretenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración es indispensable una contribución común, que debe repartirse igualmente entre todos los ciudadanos, según sus facultades....."

De lo anterior se desprende que la seguridad es un elemento del estado liberal de derecho que se planteó, y se originó al triunfo de la Revolución Francesa, luego entonces es un elemento nato del estado moderno, modelo de estado que fue inspiración de los luchadores por la independencia de México, modelo vigente en la actualidad. Por consiguiente resulta un problema de negación del estado incapaz de proporcionar seguridad pública, un estado que no proporciona seguridad a sus habitantes se niega así mismo en su origen. Por esta razón, la Asamblea Constituyente de 1790 al triunfo de la Revolución Francesa y al plasmar legislativamente los Derechos del Hombre y del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudadano, también se planteó el problema de sustituir el aparato policial que existía, la Marechaussee, que tenía una condición de policía militar actuando sobre civiles y que atentaba contra los principios mismos que fundamentaban el Estado Liberal de Derecho. Y aparece así una policía encargada de auxiliar a los tribunales y jueces como función específica, la Gendarmerie Nationale mediante decreto discutido por la asamblea entre el 22 y el 24 de diciembre de 1790.

Dentro de las diferentes acepciones que recibe el estado moderno, es decir aquel que surge al triunfo de la revolución francesa y recoge los elementos de soberanía, de representación política, de la división poderes, de la separación de la iglesia y el estado, son aquellas tales como "estado liberal", "estado liberal de derecho", "estado gendarme o policía", a mi mente viene aquella expresión de Federico Engels que dice que la policía es tan antigua como el estado, y tiene razón, por que como hemos visto tanto en las formas primigénitas como en el estado moderno, siempre ha existido el elemento de control, aquel encargado de vigilar la seguridad. En el estado moderno el encargado de garantizar la seguridad pública es la policía. Así lo dice Ortiz Ortiz en su obra.⁶¹

El estado moderno se caracteriza por la creación de las instituciones en sus diferentes ámbitos, se sustituyen los elementos medievales de inquisición por órganos públicos que garantizan a los procesados medios de defensa y probanza, la soberanía ya no reside en el monarca ahora reside en el pueblo, quien ahora elige a su gobernante y debe garantizar el ejercicio público del poder a favor de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los gobernados, lo anterior inspirado en la obra del contrato social de Rousseau, ya no es el monarca quien legisla, se crean órganos legislativos y existe el equilibrio de los poderes inspirado por Montesquieu y a la luz de las nuevas instituciones surge como tal, la policía garante de la seguridad pública, la policía donde reside la fuerza pública, esa fuerza pública que debe garantizar los derechos del hombre y del ciudadano. Y esta es la razón deontológica de la policía cuidar de la ciudadanía, del hombre. La policía se instaura en pro del hombre y resulta vergonzoso como se ha desvirtuado la acción de la policía, como aparato represor de toda manifestación de libertad, corrupta e ineficaz, alejada de todo valor y sobretodo alejada de la razón de su origen, el estado y la policía han entrado en una crisis al no poder satisfacer una de las razones de sus orígenes, la seguridad.

Así, en esta distribución de poderes queda en manos del poder judicial la administración de la justicia vinculada directamente a la función de impartir seguridad jurídica, en tanto que en manos del poder ejecutivo está la responsabilidad de la seguridad pública.

61 Op. Cit. p.13 Con el surgimiento de las instituciones públicas en el estado de derecho, se distribuyen determinadas facultades para la administración de la vida colectiva y de acuerdo a su ámbito de incumbencia en determinados actos, los órganos públicos realizan su función.

B. TEORÍA DE THOMAS HOBBS Y LA SEGURIDAD

Thomas Hobbes (1588-1679) nació en Malmesbury, Inglaterra, de padres pobres e incultos. Siendo un niño precoz, sin embargo, su tío le proveyó la ayuda financiera que necesitaba y lo envió a la Universidad de Oxford. Al encontrar el pensum de lógica escolástica aburrido y la física aristotélica confusa y fastidiosa, dedicó la mayor parte de su tiempo a la lectura de los clásicos de la literatura. Al graduarse en 1608, Hobbes fue seleccionado como tutor de uno de los hijos de la familia Cavendish, familia a la cual permaneció unido la mayor parte de su vida. En calidad de tutor, Hobbes tuvo suficiente tiempo para reflexionar, viajar y para conocer y tratar a destacados filósofos y científicos contemporáneos suyos, como Galileo, Bacon, Kepler y Descartes.

Durante su período de desarrollo intelectual, la escena política inglesa era una escena de continua crisis y agitación. Cuando la tensión entre el Parlamento y el rey Carlos I estaba en su punto más crítico, Hobbes escribió un tratado político en el que defendía la doctrina de la soberanía absoluta del monarca. Él creía que la soberanía absoluta era una condición necesaria para una sociedad segura y pacífica, argumentando que si la autoridad suprema fuera limitada y dividida, como por ejemplo, entre el Rey y el Parlamento, sólo el caos podría resultar. Aunque no hizo ninguna referencia a la situación del momento, Hobbes pensó que se exponía a ser perseguido por el Parlamento, de manera que huyó a Francia. Durante este exilio autoimpuesto e innecesario (1640-1651), se dedicó a la investigación filosófica, fue tutor

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del futuro Carlos II, y escribió su importante tratado político Sobre el Estado (De Cive) en 1642, y su mayor obra filosófica, el Leviatán, en 1651.

Históricamente, Hobbes fue el primer filósofo que aplicó sistemáticamente los supuestos básicos de la ciencia del siglo XVII al comportamiento humano. Convencido de que la clave del éxito de la física radica en su materialismo mecanicista —la idea de que todo se reduce en última instancia a cuerpos materiales en movimiento—, Hobbes extiende esta doctrina a la psicología y a la filosofía moral y política. Convencido de que la clave del éxito de la física radica en su materialismo mecanicista —la idea de que todo se reduce en última instancia a cuerpos materiales en movimiento—, Hobbes extiende esta doctrina a la psicología y a la filosofía moral y política. La filosofía moral de Hobbes está directamente relacionada con su teoría psicológica, en la cual sostiene una concepción mecanicista de la motivación humana.

Otra característica de la teoría psicológica de Hobbes es su concepción de la naturaleza humana como completamente egoísta. Él describe a las personas como siendo por naturaleza enteramente egoístas o desprovistas de auténticos sentimientos de simpatía, benevolencia o sociabilidad. Cada individuo está preocupado exclusivamente en la gratificación de sus deseos personales, y la medida de la propia felicidad es el éxito alcanzado en mantener un flujo continuo de gratificaciones. De todas esas concepciones surge la idea de que el hombre es el lobo del hombre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunque la gran aportación de Hobbes al Estado Moderno es la representación política, como lo señala el maestro De la Hidalga, aquella que fundamenta la democracia en la legalidad de las decisiones por la voluntaria delegación de la soberanía por parte de la mayoría de los ciudadanos 62, sus reflexiones en el Leviatán, acerca de la seguridad, nos permiten enriquecer este trabajo. No sin antes mencionar que el trabajo de Hobbes en el Leviatán, la de conformar un estado mas humanitario, que si bien justifica la existencia del monarca a su vez la condiciona con la función de proporcionar seguridad a sus habitantes, acabar con el estado natural de guerra en el que viven los hombres.

Así pues la concepción del Estado de Hobbes es una persona creada por los pactos mutuos de la población, instituida por cada uno de ellos, a razón de que emplee la fuerza y medios necesarios, para asegurar la paz y defensa común.

Obvio es señalar que el depositario de esa fuerza es el denominado soberano y tiene poder soberano sobre los súbditos.

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

otros hombres (Leviatán, Cap. XVIII). 63

Ese es la función última del monarca la seguridad para sus gobernados.

A continuación trataré de dar unas reflexiones acerca de la seguridad que se encuentra inmerso dentro la obra el Leviatán , que si bien es cierto no es el objeto de la obra de Hobbes es bueno destacar que no la omite y que le da un lugar muy particular dentro de su obra como se verá mas adelante.

Leviatán, Cap. XIII

“Para las personas que viven en un estado pre-social, los deseos y aversiones que subyacen a sus juicios de lo que es bueno y lo que es malo se dirigen hacia un fin primordial: la autoconservación.”⁶⁴ Que puede traducirse al estado o sensación de sentirse seguro, libre de cualquier daño, pero a costa de cualquier precio sea en detrimento o perjuicio de cualquier individuo. Lo cual es un constante caos pues no existen los parámetros legales que normen la conducta humana en los estados primigénitos y subsecuentes.

62 Luis de la Hidalga, Op. Cit. P311

63 Hobbes, Thomas. Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Fondo de cultura económica, México D.F., 1994. p.142

64 Op. Cit. 119

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Leviatán, Cap. XIV

El final del perpetuo estado de guerra propio del estado de naturaleza se debe a la intervención instrumental de la razón. Primero, un individuo llega a darse cuenta, a través de deliberación racional, de que necesita seguridad. En segundo lugar, la razón descubre los preceptos de las leyes naturales por los cuales se puede alcanzar la paz.

"Ley de naturaleza (*lex naturalis*) es un precepto o norma general, establecida por la razón, en virtud de la cual se prohíbe a un hombre hacer lo que puede destruir su vida o privarle de los medios de conservarla; o bien, omitir aquello mediante lo cual piensa que pueda quedar su vida mejor preservada."⁶⁵

De lo anterior se puede rescatar que la necesidad del hombre por sentirse seguro no escapa a la razón humana y va más allá de cualquier percepción de los sentidos, es un acto razonado el cual el hombre busca por su propio bien. Recordemos que para Hobbes la condición del hombre es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está gobernado por su propia razón, no existiendo nada, de lo que pueda hacer uso, que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos. De aquí se sigue que, en semejante condición, cada hombre tiene derecho a hacer cualquiera cosa, incluso en el cuerpo de los demás. Y, por consiguiente, mientras persiste ese derecho natural de cada uno con respecto a todas las cosas, no puede haber seguridad para nadie.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Leviatán, Cap. XVII De las causas, generación y definición de un estado

"La causa final, fin o designio de los hombres(que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos(en los que vemos vivir formando estados) es el cuidado de su propia conservación"⁶⁶ De esto podemos deducir que Hobbes señala como causa final del estado, la seguridad.

"El único camino para erigir semejante poder común.....es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por una pluralidad de votos....que represente su personalidad y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien represente su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes..."⁶⁷ De aquí que considere la generación del Estado a través del principio de representatividad, principio que sería recogido para la conformación del Estado Liberal de derecho.

Y Hobbes define al estado de la siguiente manera, y como veremos no aparta de su teoría el concepto de seguridad "Y ello consiste la esencia del estado, que podemos definir así: Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí

65 Op. Cit 106

66 Op. Cit. 137

67 Op. Cit.140

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ha sido instituido por cada uno como autor, al objeto de pueda utilizar la fortaleza y medios de todos , como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común"68

Como vemos la concepción del Estado de Hobbes resulta en el poder de una sola persona, misma elegida por el pueblo y actuando en representación del pueblo para la seguridad del mismo, ya que como dice el hombre vive en un constante estado de guerra.

Leviatán, Cap. XXX De la misión del representante soberano

"La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea), consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo; a ello está obligado por la ley de naturaleza, así como rendir cuentas a Dios, autor de esta ley, y a nadie sino a él. Pero por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado." 69

Sin duda alguna es en este capítulo donde se hace hincapié que si al soberano se la ha concedido la facultad de regir los destinos de un estado, es que ha de procurar la seguridad de sus súbditos.

68 Op. Cit.p 141

69 Op. Cit. p.275

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunada a este modesta reflexión sobre algunos capítulos del Leviathan que hacen referencia a la seguridad nos permite dilucidar y poder postular a la seguridad como un valor inherente al estado, aun desde la concepción del poder absoluto del monarca, el Estado es una consecuencia del anhelo del hombre por la seguridad.

El maestro Luis de la Hidalga al hacer un análisis de la obra de Toma Hobbes atinadamente acota . " ...en cuanto al Estado, en sí mismo, considerado en la segunda parte del Leviathán, Hobbes literalmente expresa :

1.- El fin del Estado es particularmente la seguridad, que no se obtiene por la ley de naturaleza, ni de la conjunción de unos pocos individuos o familias, ni de una gran multitud, a menos que esté dirigida por un criterio, y esto porque ciertas criaturas sin razón, ni uso de la palabra viven, sin embargo en sociedad sin un poder coercitivo." 70

Contundente y definitiva es está expresión para mostrarnos la génesis de la concepción de un nuevo estado en el cual la seguridad es un valor jurídico determinante en la existencia del Estado Liberal de Derecho, un estado que fuera más allá de satisfacer esa necesidad de estar seguro, sino que determinara con parámetros legales e instituciones a la seguridad y darle ese carácter de público al institucionalizarla, seguridad pública.

C. TEORÍA DE WILHELM VON HUMBOLDT Y LA SEGURIDAD

Esta obra de Wilhelm Von Humboldt es una muestra de cómo los grandes teóricos han reconocido en la seguridad un valor inherente al estado, incluso lo han definido como causa o razón de su origen, bajo estas teorías no se justifica la existencia de un estado que no proporciona seguridad a sus habitantes. La necesidad de instaurar un estado garante de los derechos fundamentales del hombre, como la libertad, igualdad y seguridad lleva a plantear la existencia de un estado que reconozca sus límites de acción, hasta donde le está permitido actuar.

Para esto el autor del Libro *Los límites de la acción del Estado* 71 da a conocer el verdadero objeto de la acción del Estado, reconoce a la seguridad como el fin último del Estado y para eso plantea un estado de Derecho basado en la seguridad como valor jurídico, la seguridad traducida en Ley, separa las leyes de policía y las leyes penales, así como también la seguridad de los incapaces, planteando un estado más humanitario y sentando un precedente en la asistencia del estado hacia las minorías con capacidad especial. Sin duda alguna una pieza única dentro de los teóricos del estado y que a decir verdad es la obra que más a satisfecho mi inquietud por postular a la seguridad como un valor intrínseco del Estado, que al ser institucionalizada se convierte en una Seguridad Pública con valor jurídico dentro del estado moderno de derecho.

El fin último de Estado. Capítulo IV

Para este planteamiento el autor reconoce en el hombre un estado de ambición constante, de intromisión desmedida a los derechos de otro, aún por encima de las leyes, esas condiciones humanas y naturales no son ninguna mentira es sabido que el hombre incluso siente una atracción hacía lo prohibido, y es esa naturaleza del hombre la que tiende a romper un orden, haciendo imposible cualquier intento de organización estatal. Lo mismo aseguraba Hobbes con el estado de guerra constante que vive el hombre en su naturaleza original. Von Humboldt dice "Sin seguridad, el hombre no puede formar sus fuerzas ni percibir los frutos de los mismas, pues sin seguridad no existe libertad. "

Pero la seguridad es, al mismo tiempo, algo que el hombre no puede procurarse por sí mismo.." La seguridad solo la puede dar un cuerpo de leyes que establezcan parámetros de conducta al hombre, pero que estas sean obligatorias y de carácter coactivo para reestablecer el orden infraccionado. Y continua aseverando "...que el mantenimiento de la seguridad, tanto frente al enemigo exterior como frente a las disensiones interiores, debe constituir el fin del Estado y el objeto de su actividad. 72

71 Von Humboldt, Wilhelm. Traducción y notas Joaquín Abellón. Editorial Tecnos S.A., Impreso en España. 1998
72 Op. Cit pp. 49,50 y 51

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Concepto de seguridad. Capítulo IX

En su obra, Von Humboldt es contundente al señalar en su Capítulo IX Concepto de Seguridad, “.. se ha expuesto esta seguridad como el verdadero objeto de la acción del Estado.....para mantener y fomentar esta seguridad, no debe intentarse influir sobre la costumbre y el carácter de la propia nación” 73 en el entendido de la situación en que se encontraba la Europa de principios del Siglo XVIII, los países eran estados eclesiásticos bajo el poder de Roma o la Iglesia dominante, tras la Reforma. Esto sin duda era una de las tareas de los teóricos de aquella época, secularizar el Estado. Lo anterior lo podemos afirmar cuando Von Humboldt limita la acción del Estado solamente a aplicar las leyes de orden, que por su carácter resultan imprescindibles e inevitables. El mismo autor da cuenta de la ambigüedad que puede producir el vocablo de seguridad como el verdadero objeto de la acción del Estado, y que puede causar confusiones, que este concepto abarca desde la persuasión de una conducta delictiva, la medida de apremio y la coacción.

Von Humboldt da un concepto de seguridad a mi parecer un poco incompleto, pero a su vez hace el acotamiento necesario que le da a la seguridad el carácter de valor jurídico, señalando que La seguridad es la certeza de la libertad concedida por la ley. Suena redundante

73 Op. Cit. P 108 “El Estado debe de abstenerse por completo de intentar influir, directa o indirectamente, en la moral y en el carácter de la nación de otra manera distinta a la que lógicamente y de por sí resulta inevitable al aplicar todas aquellas demás medidas (de orden) que son imprescindibles”

seguridad igual a libertad, pero a mí entender lo que Von Humboldt trata de decirnos es que la seguridad esta determinada por el grado de rigor de la Ley, es decir las leyes deben establecer los parámetros de conductas permitidas, de manera que estas no se relajen cayendo en el libertinaje, esto a su vez nos permite gozar con plenitud y certeza de las prerrogativas que otorguen las leyes, y que estas prerrogativas serán disfrutadas siempre y cuando no se caiga en actos contrarios a Derecho, y que esta certeza exige la secularización de las leyes, despojar de la ley todo elemento metafísico que impida dilucidar con la razón y elementos objetivos. 74

De lo anterior también podemos dar cuenta que la seguridad esta determinada por las leyes. Se plantea la necesidad de conservar la seguridad de los ciudadanos por igual y por otra parte la del Estado mismo, por cuanto a la seguridad del estado se señala que el Estado no podrá reclamar Seguridad más que para el poder y patrimonio que se le ha conferido, y a su vez no podrá coartar los Derechos fundamentales del Hombre, ese será su límite

Recordemos que el anhelo de la Europa de siglo XVIII era la reivindicación de la dignidad del hombre, que si antes El Estado absolutista subyugaba al hombre, en constante vejaciones, ahora el hombre sería el límite de la actuación del Estado y sus derechos serían reconocidos y oponibles al actuar del Estado

74 Op. Cit. pp. 109 y 110

Von Humboldt hace una clasificación de los actos que atentan contra la seguridad, y comienza con los actos que lesionan los derechos ajenos, otros son aquellos de cuyas consecuencias se puede temer este resultado, de este último vemos un aspecto preventivo, que es el primero en el orden de prioridades en el esquema de Seguridad de cualquier Estado.

Von Humboldt plantea un esquema de seguridad fundamentada jurídicamente, previendo a la seguridad como valor jurídico del Estado, define un esquema de seguridad dentro del cual engloba las tres acciones de seguridad en el estado moderno : Prevención, Sanción, y la Readaptación 75

De lo anterior surgen la Leyes de Policía, Leyes Civiles, Leyes Penales, y la Seguridad de los Incapaces, este último se refiere al amparo que deben tener las minorías de capacidades especiales, a los menores de edad, que deben gozar de la protección del Estado. Para efectos del presente estudio analizaremos las Leyes de Policía y a las Leyes Penales que son las que se prestan al desarrollo del presente trabajo.

Leyes de policía. Capítulo X

Las leyes de policía en México se encuentran catalogadas dentro de la clasificación de reglamentos autónomos, esto es que no derivan de una ley , sino que encuentran su fundamento en la Constitución, y

son mejor conocidas como los Bandos de Policía y Buen Gobierno y encuentran su origen en el artículo 21 constitucional.

Las leyes de policía , según Von Humboldt, son aquellas que :
tienden a impedir una lesión al derecho ajeno, restringen actos que podrían seguir un peligro al derecho de otros, o bien aquellos actos que derivan una infracción a la ley, y por último, disponen lo necesario para que el Estado pueda mantener o ejercitar el poder. Estas leyes de acuerdo a Von Humboldt no tiene como objetivo la seguridad, sino más bien, el bienestar de los ciudadanos. Pero esto lo dice a manera de hacer una diferencia entre las leyes penales, que de acuerdo al autor tienen el objetivo de la seguridad, y las leyes de policía, que son solo normas jurídicas que norman la conducta del hombre en la convivencia diaria en sociedad.

Estas leyes de policía no tienen el objetivo de ser normas prohibitivas o con ese carácter de restricción a la conducta del hombre. "Solo se da realmente un lesión del derecho cuando se le quita a alguien, sin su consentimiento o contra su voluntad, una parte de su propiedad o de su libertad personal"⁷⁶. Este acotamiento marca dentro de la obra la diferencia de transgredir el estado de derecho o no.

75 Op. Cit. p 115

76. Op Cit. 117.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe recordar la situación imperante de esos tiempos, que podríamos considerarlo casi un "estado moral", donde atentar contra las buenas conciencias y la moral era considerado un delito, la diferencia de credo podría considerarse de riesgo para la seguridad del estado y es por eso que el autor hace en este capítulo hace la secularización de las leyes, y elimina de las leyes de policía cualquier elemento de moral que entorpezca su interpretación. "Quien dice cosas o realiza acciones que ofenden la conciencia y la moral de otros puede que obre realmente de manera inmoral, pero en tanto no moleste a nadie, no lesiona ningún derecho. Al otro siempre le queda la posibilidad de alejarse de él."⁷⁷

También dentro de las leyes de policía concibe el autor que para la seguridad de los ciudadanos, que el Estado debe asegurar que las personas que prestan sus servicios al público, como personas preparadas en alguna materia, como los juristas y médicos, deben acreditar un examen de aptitudes para poder ofertar sus servicios. Sin duda alguna un antecedente del examen profesional y de la expedición de la cedula profesional. ⁷⁸

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Op. Cit. p. 118 Al referirse al aprovechamiento de la ignorancia de unos en beneficio de otros, así como la participación de los juristas y los médicos dice : " Ejemplos muy significativos de esto, tanto por la frecuencia con que se producen como por la dificultad de enjuiciarlos, así como por la gravedad del daño a reparar, los ofrecen los médicos y los juristas al servicio de las partes litigantes. Par atender en estos caso es necesario, que el Estado examine a quienes se dedican a estos menesteres- si es que así lo desean- y que si superan el examen, les otorgue un certificado de aptitud.."

Regresando al concepto de Leyes de policía, que maneja un aspecto preventivo de la seguridad, al definir las en aquellas que contienen medidas para impedir una lesión al derecho de otros o para evitar la infracción de una ley, y es por eso que el derecho del estado a intervenir es inconcuso, por que su papel no solo es garantizar la seguridad sea obligando a la reparación del daño, sino también evitando lesiones al derecho de otros.

Y Von Humboldt es claro al señalar : "con vistas a garantizar la seguridad de los ciudadanos, el estado debe restringir o prohibir todas aquellas acciones que se refieren de manera inmediata..de las que se derive una lesión de los derechos de los otros, que mermen su libertad o su propiedad sin su consentimiento o en contra de él, o de las que haya que temerle probablemente. Probabilidad en la que habrá de tomar en cuenta la dimensión del daño que se quiere causar y la importancia de la limitación de la libertad producida por una ley prohibitiva. Cualquier restricción de la libertad privada que vaya más allá o que se imponga por otros motivos distintos se sale de los límites de la acción del estado."79

Se aprecia la equidad que trata de manejar el autor en la leyes de policía, la restricción de la libertad será en proporción del daño, y esto será solo si existe un menoscabo en el derecho de otro.

79 Op. Cit. p.122

Luego entonces el límite de la acción del Estado está determinada por las leyes, no podrá ejercitar leyes privativas en contra de cualquier ciudadano amenos que exista un menoscabo en los derechos de otro, o que de acuerdo a la percepción del hecho se pueda generar un daño al derecho de otro. Elimina todo elemento religioso para normar las conductas de los ciudadanos dentro del Estado, seculariza las leyes de policía y da el concepto de lo que se debe considerara como menoscabo de un derecho , da prioridad la libertad del individuo que no puede ser coartada a menos que se hayan comprobado los elementos normativos y se hayan considerados las circunstancias particulares del caso, quedando la seguridad del individuo, ante el actuar del estado, como frontera de acción del Estado.

Leyes Penales. Capítulo XIII

El autor plantea como el medio mas eficaz para cuidar de la seguridad de los ciudadanos el castigo a las transgresiones de la ley. En este capítulo el autor se plantea varias cuestiones a resolver para ilustrar con mayor claridad lo que intenta aportar. ¿Qué acciones pueden ser consideradas como un delito?. El autor comienza por plantear el principio de seguridad como razón del Estado, "dado que el Estado no puede perseguir otra meta última que la de la seguridad de los ciudadanos, solo le es lícito perseguir aquellas acciones que se oponen a la consecución de dicha meta". Ciertamente en esta obra no se da un capitulado de delitos, como lo conocemos en el Código Penal; solamente da una serie de principios para considerar.

"1.Uno de los medios más adecuados para mantener la seguridad es el castigo de quienes infringen las leyes del Estado. El Estado puede imponer legítimamente una sanción a toda acción que vulnere los derechos de los ciudadanos y, en la medida en que él mismo promulga leyes a este respecto, también a toda acción por la que se viole cualquiera de estas leyes.

2.La pena más grave no puede ser sino la más suave posible atendiendo a las circunstancias concretas de tiempo y lugar. Todas las demás han de fijarse a partir de ella, en proporción al desprecio del derecho ajeno que se presupongan los delitos contra los que van dirigidos. La pena más dura, por tanto, ha de recaer sobre quien atente contra el derecho más importante del propio Estado; una menos dura, sobre quien lo haga contra un derecho de igual importancia de un ciudadano particular; finalmente, una todavía mas benigna sobre aquél que solo haya vulnerado un a ley cuya finalidad fuera impedir una eventual transgresión.

3.Las leyes penales solo pueden aplicarse a quien las haya transgredido dolosa o culposamente, y únicamente en el grado en que haya mostrado la falta de respeto hacia el derecho ajeno.

4.En la investigación de los delitos ya cometidos, el Estado puede servirse de medios adecuados a tal fin; pero no puede servirse de ninguno que suponga tratar como delincuente a un ciudadano simplemente sospechoso o que vulnere los derechos del hombre y del ciudadano- que el Estado debe respetar, incluso tratándose de un

delincuente-ni de ninguno que le hiciera culpable de cometer una acción inmoral.

5.El Estado no puede permitirse tomar otras iniciativas propias para prevenir delitos todavía no cometidos, como no sea aquellas que sirven para impedir su comisión inmediata. Todos los demás caen fuera de sus límites de su competencia, tanto si se contrarrestan las causas que inducen a la delincuencia como si pretenden atajar acciones de por sí inocuas, pero que pueden conducir fácilmente al delito. Si parece que hay una contradicción entre este principio y el formulado anteriormente a propósito de las acciones del hombre aisladamente considerado, no debe olvidarse que allí se hablaba de acciones cuyos efectos, en cuanto tales, pueden lesionar derechos ajenos y aquí se habla de acciones que, para que de ellas se derive ese mismo resultado, precisan una segunda acción. En este sentido y por utilizar un ejemplo que lo muestre con toda claridad, no podría prohibirse el ocultamiento del embarazo para ocultar un infanticidio (lo que supondría atribuirle ya a dicho ocultamiento un intención dolosa), pero si en cuanto una acción que, como tal, puede poner en peligro la vida y la salud del niño". 80

Como hemos visto el autor tenía una concepción muy clara de lo que es la seguridad, despoja de este concepto todo elemento metafísico, secularizando las leyes, elimina los delitos contra la moral y limita la acción del Estado a primero antes que todo está libertad del hombre.

80 Op. Cit. pp.170-72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siempre considerando la dignidad del Hombre elimina las penas de deshonor y de infamia, pues considera que el honor de una persona, la buena opinión que de ella tienen sus conciudadanos es algo que de ningún modo cae bajo el poder del Estado. A su vez considera que convertir las penas en medidas de corrección, es una ocasión más próxima a prevenir el delito. Sin duda alguna el principio olvidado en la actualidad en materia de readaptación social de delincuentes y menores infractores.

Aparece también la facultad del Estado de crear los delitos, lo que se conoce en la jerga jurídica como el jus puniendi 81 y los límites que debe guardar el estado en la investigación de los mismos frente a la libertad y honor del ciudadano.

La prevención del delito también aparece dentro de este capitulado, el primer eslabón de la cadena de la seguridad es sin duda alguna la prevención de los delitos, y reza de la siguiente manera " la prevención de los delitos debe hacerse a partir de la causa de los mismos"82 y ante postulado da una serie de opciones para prevenir el delito :

La reducción legal de las ocasiones que faciliten su comisión o favorezcan la erupción de las inclinaciones contra la ley.

81 Pavón Vasconcelos, Francisco. Op. Cit.p 17

82 Wilhelm Von Humboldt, Op. Cit. 160

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior podemos decir que una de las maneras para prevenir el delito es un cuerpo de leyes que contemple determinadas conductas que puedan derivar en un daño mayor o delito, de ahí la importancia de la correcta aplicación de las leyes de policía o de lo que conocemos como el Bando de policía y Buen gobierno, que son infracciones menores pero que de ignorarlas se relajaría la conducta de los hombres hasta llegar a cometer un delito.

La última forma de prevenir los delitos es aquella que, sin pretender llegar hasta el fondo de sus causas, solo intenta impedir su comisión efectiva. Esta es una manera de prevención del delito más común, a través de una vigilancia estricta capaz de persuadir a cualquier delincuente de alejarse de su conducta delictiva, a través de estrategias de vigilancia en zonas conflictivas.

Y a manera de colofón señala "...yo no recomendaría más que buenas y ponderadas leyes, penas adecuadas en su medida absoluta a las circunstancias concretas y en su medida relativa al grado de inmoralidad de los delincuentes, una investigación lo más escrupulosa posible de todas las transgresiones de las leyes y la eliminación de toda posibilidad de mitigación de la pena impuesta por los jueces."83

El reclamo sigue siendo el mismo, leyes mas severas y efectivas para el castigo de los delitos, la profesionalización de la policía investigadora ministerial y evitar deficiencias en la investigación para que el juez se concentre en la correcta aplicación del derecho y no a subsanar defectos de la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**FALTA
PAGINA**

115

También maneja el aspecto preventivo de la seguridad a través de algunos postulados. Sin duda una obra completa en materia de seguridad.

También Beccaria tiene un pensamiento similar, en su obra Tratado de los delitos y de las penas, señala . " Las leyes son las condiciones con que los hombres vagos e independientes se unieron en sociedad, cansados de vivir en un continuo estado de guerra, y de gozar una libertad que les era inútil en la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron por eso una parte de ella para gozar la restante segura tranquilidad"⁸⁴. Huelga comentar que al igual que Hobbes dice que el Soberano es su administrador y legítimo depositario.

Beccaria en capítulo XLI, Como se evitan los delitos. Maneja el aspecto preventivo de la seguridad al señalar que "Es mejor evitar los delitos que castigarlos, este debería ser el fin principal de toda buena legislación" ⁸⁵

"¿Quereis evitar los delitos? Haced que las leyes sean claras y simples, y que toda la fuerza de la nación este empleada en defenderlas, ninguna parte en destruirlas. Haced que las leyes favorezcan menos las clases de los hombres que los hombres mismos Haced que los hombres las teman, y no teman más que a ellas." ⁸⁶

⁸⁴ Beccaria, Tratado de los delitos y de las penas, Porrúa, México, 10ª edición., p.7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El aspecto preventivo de la seguridad es uno de los problemas totales a resolver dentro del esquema operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, puesto que esta estuvo abandonada por muchos años y demeritada a servicio público de los ayuntamientos, menospreciando a la institución de seguridad pública mas añeja y que incluso nace con el Estado Moderno, la policía. Y el abandono y exclusión que han hecho a las Instituciones Preventivas del delito, por parte de la Ciencia Penal y sus estudiosos se ha reflejado en la creciente inseguridad pública.

A este punto considero oportuno citar a Luis Rodríguez Manzanera ya que en su obra de Criminología maneja un concepto de Prevención, "En materia Criminológica, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal, disponiendo de los medios necesarios para evitarla"⁸⁷. En la misma obra, Rodríguez Manzanera, cita a Lejins que maneja tres modos de prevención :

"Peter Leijins habla de tres modos de prevención :

a) Prevención Punitiva que se fundamenta en la intimidación, en el desistimiento por medio de la amenaza penal.

85. Op.Cit.p 193

86 Op. Cit. p195

87 Luis Rodríguez Manzanera Op. Cit. p.126

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) **Prevención mecánica.** Trata de crear obstáculos que le cierren el camino al delincuente.

c) **Prevención colectiva.** Trata de detectar y eliminar si es posible los factores criminógenos en la vida; se trata en una forma no penal la "predelinuencia" 88

Otro concepto de Prevención es el que da Jesús Martínez Garnelo " La prevención, es la parte de la política criminal que tiene por objeto minimizar la concurrencia de la criminalidad, la cual está constituida por una gran gama de actividades que van desde el alumbrado público para evitar que el criminal aprovechándose de los sitios oscuros, lleve a cabo sus actos desviados, hasta el desarrollo integral de un Estado, país o región atendiendo factores como la educación, el empleo, la salud y vivienda para que los factores descendentes de conducta desviada no desemboquen en actos criminales" 89. Ciertamente es que no solo basta endurecer las penas contra los delincuentes, puesto que las penas ejemplares no solucionarían el problema, debemos ver más allá del aparato represor del delito debemos anticiparnos al delito y detectar las causas de este, cambiar la política económica del país claro que ayudaría a resolver en parte el problema de delincuencia generando empleos, una reforma hacendaria que permita la mayor captación de recursos y la correcta aplicación de estos también es parte de la solución del problema, nada es ajeno a la solución del problema de inseguridad pública.

88. Op. Cit. p. 126

89. Op. Cit p.227

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora veremos cual es la propuesta del Estado Mexicano por cuanto a la Seguridad Pública, ¿ Que es el Sistema nacional de Seguridad Pública?90

- A partir de la creación del SNSP la seguridad pública se concibe como una cadena (un todo) que abarca:
 - La prevención del delito
 - La impartición de justicia
 - La administración de justicia
 - La rehabilitación de conductas antisociales(readaptación social).

- El SNSP es la instancia que coordina todas estas funciones y que no sólo comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

- Funciona a través de mecanismos de coordinación que establecen lineamientos, políticas y medidas para realizar acciones conjuntas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que tienen tanto la Federación, como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios

90 www.seguridadpublica.gob.mx. La información que se proporciona del contenido de los ocho ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra a disposición en la página electrónica oficial de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene ocho ejes de aplicación que describiré a continuación :

EJE 1

PROFESIONALIZACIÓN

La profesionalización se constituye como el pilar fundamental que busca consolidar la capacitación integral del personal de seguridad pública para que en el mediano plazo, la sociedad recobre la confianza en las instituciones y en las personas responsables de prevenir, procurar e impartir justicia.

Para el logro de esta profesionalización se han creado LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, definido por el SNSP, como el órgano rector y que aglutina en su Consejo Técnico a 124 Academias e Institutos de todo el país, incluidos los Institutos de Formación Judicial. Su propósito es establecer normas mínimas en los diferentes niveles de profesionalización de todas las áreas de seguridad pública. ACADEMIAS REGIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA, estas se encuentran en los Estados de Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, México y Veracruz, todos con sus respectivos Centros de Capacitación y Servicios Periciales. El propósito de estas Academias es la de formar mandos medios y superiores de Procuración de Justicia, Prevención, Jueces y Custodios Penitenciarios. CONSEJO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL DE SEGURIDAD PÚBLICA cuyo propósito de obtener reconocimientos y normas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mínimas para el personal de seguridad pública, con la finalidad de lograr el autodesarrollo continuo de las personas, mediante la promoción de la competencia laboral certificada.

EJE 2

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN

Su fin es proporcionar a las instituciones de seguridad pública, los elementos tecnológicos y de comunicación oportuna, que les permita una rápida identificación de presuntos delincuentes, organizaciones criminales y conformar a base de datos de identificación de personal, de vehículos robados, de armamento y equipo, así como de mandamientos judiciales, entre otros, que sean completas y confiables a nivel nacional. Para lo anterior se cuenta además con un Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, así como de un Registro Nacional de Armamento y Equipo

EJE 3

EQUIPAMIENTO, TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURA

Tiene como objetivo dotar a las corporaciones de seguridad pública del equipo necesario para desempeñar sus funciones y dar mantenimiento y reparación al mismo.

Dentro de este eje se prevé la creación del Servicio Telefónico de Emergencias 066, similar al 911 de EE. UU., permitiendo que la ciudadanía reporte emergencias, faltas y delitos de manera directa a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones de seguridad pública, salud y protección civil, dando atención rápida a las emergencias ciudadanas.

Otro de los objetivos de este eje es el de dotar a las instituciones de seguridad pública de recursos materiales, tecnológicos, de infraestructura de seguridad pública y de readaptación social que permitan mejorar la labor de los cuerpos de seguridad pública y dignifiquen los ambientes de trabajo.

EJE 4

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

La estrategia consiste en integrar a diferentes instituciones, organismos afines, expertos y demás entes relacionados con la seguridad pública, con el objetivo de aglutinar los esfuerzos de cada uno de ellos en unos solo, que permita mejorar la coordinación para combatir el delito.

En particular se integran los esfuerzos de los órganos auxiliares de apoyo al SNSP, tales como: Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas (Poder Judicial), Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal, Consejos Estatales y Regionales de Técnico de Seguridad en Carreteras.

EJE 5

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

El objetivo de este eje es que la comunidad se organice para auxiliar a las autoridades en sus tareas y fungir como contraloría social, a fin de proponer acciones e involucrarse en los objetivos y programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para lo anterior se crearon :

El Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU)

El CONSEGU se instaló en abril de 1999 como una instancia de consulta y participación de la comunidad en materia de seguridad pública.

La función principal del Comité Nacional es fungir como un canal institucional de vinculación entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la ciudadanía, para lo cual cuenta con 54 vocales provenientes de organismos empresariales, académicos, civiles, religiosos, de salud y ciudadanos interesados, que participan a título personal.

Los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad

En la actualidad se tienen en operación 9 comités regionales, 22 comités estatales y 3,841 comités municipales y locales, con los cuales se trabaja en forma coordinada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos comités se integran a través de una convocatoria abierta a toda la sociedad, que garantiza una composición plural de las personas y organismos que en él participan.

A través de los comités estatales y municipales, se han puesto en operación programas como Denuncia Ciudadana, Foros de Seguridad Escolar, Orientación y Apoyo a Víctimas del Delito, Fomento Cultural a la Prevención al Consumo de Drogas, Vigilante de Barrio, Creciendo con Nuestros Valores, Zona Escolar Segura, Escuela para Padres, Jóvenes en Alianza, Camino Seguro a la Escuela, Comités Escolares de Seguridad, Policía Seguro y Taxi Seguro, dirigidos al fortalecimiento de las acciones en materia de prevención del delito.

EJE 6

MARCO LEGAL

El objetivo de este eje es modernizar el marco jurídico vigente, en materia de Seguridad Pública. Establecer o reforzar convenios en la materia, entre el Gobierno federal, los Estados y los Municipios, así como establecer convenios internacionales de cooperación.

Para muestra de lo anterior destacan los Convenios Internacionales celebrados en 1999 uno celebrado con el Reino de España y otro con la República Francesa ambos en materia de Seguridad Pública tendientes al intercambio de experiencias y programas relacionados con el combate a la inseguridad pública. Buscar el desarrollo de acciones de cooperación para la capacitación y

profesionalización de los servidores públicos responsables de ejercer funciones de prevención y procuración de justicia y readaptación social, esto último convenido con el gobierno francés, al igual que la asesoría sobre programas de formación, actualización, especialización y capacitación de personal, y proveerá de equipo, tecnología y adiestramiento periódico al personal de seguridad pública del Gobierno Mexicano.

EJE 7

SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

El objetivo de este rubro es coordinar el registro del personal y de armamento de las empresas que prestan servicios de seguridad privada, además de supervisar y verificar que se cumplan los requerimientos y normas para la operación de seguridad privada, establecidos por la Subsecretaría de Seguridad Pública.

La ley en su artículo 53 se refiere a los servicios privados de seguridad, "son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, El Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezcan la autorización respectiva"

EJE 8**COBERTURA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA**

Para cumplir con la misión del SNSP, sobre aumentar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta de todas las instituciones de seguridad pública del país, es que las estrategias y acciones convergen en este eje.

Con la implementación de programas de evaluación, certificación y capacitación para la profesionalización del personal; así como la creación de más y mejores espacios de readaptación social; el integrar y consultar un registro nacional en las bases de datos; al disponer y utilizar el Servicio Telefónico de Emergencia 066 y la Red Nacional de Telecomunicaciones, se brinda una ampliación de la cobertura y capacidad de respuesta de los cuerpos de seguridad pública del país, enfocada a la integralidad y la eficiencia.

Mediante estas acciones y mecanismos se podrá alcanzar una cobertura cada vez mayor y cumplir de manera eficaz y eficiente con el reclamo más sentido de la población: la seguridad pública.

De lo anterior se desprende y concluyo que la Seguridad Pública en México está siendo planteada como una función totalizadora, global, trata de eliminar los males que aquejan al Estado Mexicano en materia de Seguridad, endógenos, como la falta de elemento profesional, la falta de equipo, tecnología e infraestructura, la falta de reconocimiento al Servicio Policial de Carrera y sus respectivos estímulos; exógenos, como la falta de participación de la ciudadanía, la falta de valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad. La falta de

reglamentación y control en materia de servicios privados de seguridad. Progresiva porque esta diseñada para adecuarse a las necesidades y exigencias en materia de seguridad pública al procurar tener un marco legal que responda a estas necesidades.

CAPITULO IV

SEGURIDAD PÚBLICA Y EL DERECHO

A. UBICACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DENTRO DE LA CLASIFICACIÓN DEL DERECHO

En este punto daré mi modesta reflexión sobre cual es la relación que guarda la seguridad pública con el Derecho, entendido como " El conjunto de normas jurídicas creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial"⁹¹ así lo definen Fernando Floregómez González y Gustavo Carvajal Moreno.

El orden jurídico de un Estado debe proporcionar y garantizar a sus habitantes los Derechos Fundamentales tales como la libertad, igualdad, propiedad y seguridad. A manera de que el Estado garantiza estos derechos a través de un ordenamiento jurídico será un Estado que estará garantizando la paz pública a sus gobernados.

De acuerdo a Floresgómez González y a Carvajal Moreno existen tres fuentes del Derecho es decir la manera como el orden jurídico brota para su observancia.

"Las *fuentes reales* aquellos elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, son pues, todos aquellos fenómenos sociales que contribuyen a la formación del Derecho.

Las *fuentes formales* son los procesos de creación de las normas jurídicas, es decir, los hechos que dan a una norma el carácter de

Derecho : la ley, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia.

Las *fuentes históricas* están integradas por todos aquellos documentos del pasado que contienen el texto de una ley⁹²

De lo anterior me atrevo a decir que la inseguridad pública, (aspecto negativo de la seguridad pública), que guarda el Estado Mexicano, el creciente reclamo de la sociedad que se siente vejada por la delincuencia cada vez que esta vulnera esos derechos fundamentales, y que el Estado está obligado a garantizar a favor de sus gobernados, siendo un problema generalizado al interior del Estado Mexicano, la falta de Seguridad Pública pasa a ser una *fente real* del Derecho. Urge Legislar en materia de Seguridad Pública. De esto nacen La Ley General que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley general que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública ambas del 1º de Diciembre del 200 que permitieron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Luego entonces la Seguridad Pública nace a la vida del Derecho en el Estado Mexicano.

Al crearse todo este cuerpo de leyes en materia de Seguridad Pública, que obedeció a que el Estado Mexicano dio cuenta de la urgencia del mismo, la seguridad pública se incorpora al Orden Jurídico

91 Op. Cit. p. 47

92 Op. Cit. p. 48

del Estado, pasa a engrosar el cuerpo de leyes del Estado Mexicano, que son de Orden Público.

Como lo expresa el Dr. Martínez Garnelo " La Seguridad Pública es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases para regular la actuación de los cuerpos de seguridad pública empezando por los de carácter Federal, Estatal y Municipal; pero siempre bajo un marco de respeto a las garantías individuales, en donde la función trascendental estribará en mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo la integridad física de las personas, así como de sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de las disposiciones y acciones concretas para preservar la tan multicitada paz social o bien auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres" 93

Así también lo prescribe la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 1º "sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

"Dentro de la clasificación del Derecho, como conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad, se suele dividir para su estudio en *Derecho Subjetivo y Objetivo*

El derecho *subjetivo* es el conjunto de facultades que los individuos tienen frente a los demás individuos , o bien frente al estado

El derecho *objetivo* es el conjunto de normas jurídicas que en sí

forman la maquinaria jurídica"⁹⁴

Por lo anterior diré que la seguridad pública, como parte del ordenamiento jurídico mexicano, está dentro de esta clasificación en el derecho objetivo, junto con los demás ordenamientos jurídicos que regulan otras materias.

"El Derecho subjetivo se divide en: Derechos Políticos, Derechos Públicos, y Derechos Civiles, estos se subdividen en *personales* y *patrimoniales*, clasificándose a su vez en *reales* o de *crédito*.

Los *Derechos subjetivos políticos* son aquellos que tienen los individuos cuando actúan en calidad de ciudadanos,

Los *Derechos subjetivos públicos* son los que tienen los individuos por el simple hecho de serlo, sin considerar su sexo, nacionalidad o edad,

Los *Derechos subjetivos civiles* son los que tienen los individuos en su carácter de particular o privado."⁹⁵

De lo anterior, y en relación a la materia de nuestro trabajo, puedo decir, primero, que la seguridad pública forma parte de un conjunto de normas jurídicas, de orden público, relativas a la materia y

93 Op. Cit. p 573

94 Op. Cit. p 43

95 Idem

a su vez conforma parte del Derecho Mexicano, dentro de la clasificación del Derecho, es *derecho objetivo*, segundo, que existe *un derecho subjetivo público* a favor de los gobernados del Estado Mexicano existe el Derecho a la Seguridad Pública, misma que debe ser desempeñada, a cargo del Estado, con las características y principios que señala la Ley de la materia.

Continuando con la clasificación del Derecho tenemos que "el *Derecho Objetivo* se divide en Interno o Nacional y Externo o Internacional . El primero establece situaciones jurídicas que ocurren dentro del Estado, el segundo en cambio regula situaciones jurídicas que se llevan acabo entre países distintos, o bien entre ciudadanos de distinta nacionalidad"⁹⁶

Dentro de la clasificación tradicional del Derecho encontramos la que divide al derecho entre público y privado.

A continuación citaré unas definiciones de los conceptos de Derecho Público y Derecho Privado.

Derecho Público. "Esta compuesto por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación de los individuos frente al Estado, así como las relaciones de los Estados como entidades soberanas entre sí."⁹⁷

96 Op. Cit. p.44

97 Idem

Derecho Privado. "Lo componen todas aquellas normas jurídicas que regulan las relaciones de los individuos en su carácter particular, establece pues, las situaciones jurídicas de los particulares y sus relaciones recíprocas"⁹⁸

98 Op. Cit. p 46

Derecho Público. " Es el que rige la organización del Estado, la constitución del gobierno, las relaciones del Estado con los particulares y de éstos con aquél."⁹⁹

Derecho Privado " Es el conjunto de disposiciones que rigen las relaciones de los particulares entre si" 100

De las definiciones anteriores y relacionando con la definición de Seguridad Pública que da la ley de la materia en su artículo 3 que señala que la seguridad pública es una función a cargo del Estado con fines a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos., damos cuenta que la seguridad pública dentro del derecho Mexicano corresponde al Derecho Público, puesto que es una función del Estado por decreto de ley y por ser así su origen y naturaleza, la de preservar y garantizar los Derechos Fundamentales del Hombre.

98 Op. Cit. p 46

99 Moto Salazar Efraín. Op. Cit. p 19

100 Op. Cit. p 19

B. SEGURIDAD PÚBLICA, FUNCIÓN ADMINISTRATIVA O DERECHO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Algo que motivo el presente trabajo fue la de discernir si la seguridad pública es solo una función administrativa o realmente está surgiendo una nueva rama del derecho con nuevas instituciones y ordenamientos legales, o se trata solo de un mejoramiento en las instituciones que participan en ella con principios y acciones diferentes.

Primero habrá que establecer bajo que concepto vamos a entender la función administrativa para así establecer un cuadro comparativo con el concepto de seguridad pública que nos da el Derecho Mexicano.

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo da una definición de la función administrativa, entendiéndola de la siguiente manera " Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" 101

De lo anterior se desprenden dos aspectos importantes , el primero es la actuación del Estado supeditado a un orden jurídico, y el segundo es que este actuar del Estado se puede traducir a actos materiales, que pueden tener un aspecto general o para situaciones jurídicas en casos individuales. Aplicado al tema de la Seguridad Pública podemos decir que la Seguridad Pública es una función (administrativa, judicial y legislativa) a cargo del Estado, dicha función

realizada bajo los lineamientos jurídicos de la ley de la materia, y este actuar del estado se traduce en actos materiales, como ejemplo al asegurar la paz pública con operativos tendientes con ese fin, o bien la aplicación del Bando de Policía al infractor con su respectiva sanción.

Si tomamos el concepto legal de seguridad pública que nos da la Ley de la materia en su artículo 3, daremos cuenta que la seguridad pública es una función del Estado, una función material que se traduce en un estado de seguridad, de orden y paz pública. Y para lograr sus objetivos se hace necesario la participación de diversas autoridades, en sus respectivos ámbitos pero coordinados por la Ley de la materia.

De lo anterior se descarta la posibilidad de entender que exista un Derecho de la Seguridad Pública, ya que no podríamos entenderla como una ciencia jurídica autónoma. La seguridad pública en el derecho mexicano esta auxiliada de diversas ramas del derecho como ya se ha expuesto en anterioridad y es solamente un híbrido resultante de la coordinación de funciones del estado a través de sus diferentes instituciones.

C. SEGURIDAD JURÍDICA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Considero necesario hacer un señalamiento por cuanto a la seguridad jurídica y la seguridad pública, ya que son dos funciones del estado diferentes, pero persiguen el mismo fin, la seguridad de los gobernados.

Al nacer el Estado Moderno, el Estado Liberal de Derecho, y retomar los anhelos de la sociedad de asegurar sus bienes mas preciados y que son las la libertad, la igualdad y la propiedad privada, surge la seguridad como valor inherente a ese Estado, así nace la seguridad pública y la seguridad jurídica.

Por consiguiente el Estado es un órgano público que encuentra en la legalidad el eje de su actuar, pero para dar esa seguridad que el Estado debe proporcionar se crean las instituciones públicas que asuma la función de otorgar seguridad al pueblo, ya que por voluntad de este se instauro el Estado y gobierno que ha de garantizar la seguridad pública. De este modo surge la institucionalización de la policia.

La seguridad jurídica es una función del estado, abstracta, que se refleja en los ordenamientos jurídicos que rigen la actuación del estado, tales como la Constitución Política, leyes, códigos y reglamentos tendientes a dar esa seguridad a los bienes tutelados por las leyes y que se traducen principalmente en la igualdad, libertad y propiedad privada.

La seguridad jurídica recae en el órgano legislativo del Estado directamente, quien debe procurar las leyes que han de normar y mantener el orden público.

La seguridad pública es la función material del estado, que recae en la policia, de cuidar y vigilar la integridad de los gobernados y su

bienes jurídicamente tutelados, dicha función se manifiesta a través de las acciones operativas y técnicas de la policía.

La seguridad pública recae directamente en el poder ejecutivo pues este tiene a su mando las secretarías de seguridad pública y las policías, en los diferentes niveles de gobierno .

Por lo que respecta al contenido de este capítulo concluyo diciendo que las necesidades de incrementar, mejorar, profesionalizar la Seguridad Pública fueron fuente real del Derecho para que se legislara en materia de Seguridad Pública, por consiguiente es de orden público y de observancia general. Que existe un derecho subjetivo público a favor de los gobernados, el Derecho a la seguridad Pública, que se deriva de esa normatividad jurídica en materia de Seguridad Pública. Que la Seguridad Pública es una función del Estado (administrativa, legislativa y judicial) que pueden ser conjunta o separadamente pero tendientes a garantizar los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos.

CAPITULO V

LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS, SUS FUNCIONES Y CORRELACIÓN CON LA SEGURIDAD PÚBLICA.

A. LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE SE CREARON CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es una coordinación de instancias de diversas instituciones y de los tres niveles de gobierno, que por su naturaleza del desempeño de sus funciones y por ministerio de Ley desempeñan las acciones de Seguridad Pública (prevención, investigación y persecución del delito, sanción del delito y rehabilitación del delincuente).

Dicha coordinación se da entre instituciones ya existentes antes de la reforma al artículo 21 y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía Preventiva Municipal, Policía Judicial o Policía Investigadora Ministerial, Órgano Jurisdiccional y Centros de Rehabilitación Social, entre las Procuradurías de los gobiernos de los Estados y la Procuraduría General de la República .

Pero el Sistema Nacional de Seguridad Pública necesita de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuevas instituciones que se encargaran de hacer efectiva esa coordinación y de determinar las políticas de seguridad pública para mejorar la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, como lo señala la ley de la materia .

La primera de ellas, y la mas importante, fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal Mexicano, la creación de esta Secretaría primero satisface el compromiso del Gobierno Federal por mejorar las condiciones de Seguridad Pública, ya que como recordaremos la Seguridad Pública antes de la reforma al artículo 21 Constitucional estaba relegada a la calidad de servicio público municipal y la participación de la Federación en esta materia era casi nula. La creación de esta Secretaría había sido propuesta con anterioridad por diversos personajes, el candidato a la Presidencia de la República Francisco Labastida Ochoa tenía contemplado la creación de esta Secretaría como la manifestó en su plataforma de campaña, también había sido propuesta por el Dr. Jesús Martínez Gamelo en su obra Seguridad Pública Nacional 102, pero fue el Presidente Vicente Fox Quesada quien llevó a cabo la creación de esta Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal 103, la primera en la historia del Estado Mexicano y en cuya responsabilidad está al frente el Lic. Alejandro Gertz Manero.

102 Op. Cit. p. 607 " C) Propuesta Federal { La creación de una Secretaría o subsecretaría especializada en este sistema.

103 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre del 2000

Para esto se tuvieron que hacer las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permitiese la creación de esta Secretaría y dotarla de sus atribuciones que son las siguientes:

"Art. 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por

conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

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

XI. Designar al Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

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

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la

policía a su cargo;

XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados e instituciones policiales federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

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

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones; XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."104

Otra de las Instituciones que se crearon para la coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue el Consejo Nacional de Seguridad Pública, contemplado en el artículo 12 de la Ley General que establece las bases de coordinación par el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que sufrió una reforma ya que se contemplaba, antes de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que sería el Secretario de Gobernación quien presidiría el Consejo Nacional de Seguridad Pública , pero una vez hecha la reforma queda de la integración de dicho Consejo de la siguiente manera :

EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, como órgano superior del presente sistema, y lo integran :

El Secretario de Seguridad Pública ,quien lo presidirá;

Los Gobernadores de los Estados;

El Secretario de la Defensa Nacional;

El secretario de Marina;

El Secretario de Comunicaciones y Transportes;

El Procurador General de la República;

El jefe de Gobierno del Distrito Federal;

El Secretario Ejecutivo del Sistema nacional de Seguridad Pública.

104 idem

El Consejo conocerá y resolverá de conformidad al artículo 15 de la ley de la materia, entre otros, de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, la elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública, y demás necesarios para cumplir los objetivos de la ley.

En su artículo 13 la LGSP, establece la creación de las Conferencias de Prevención y de Readaptación Social, Conferencia de Procuración de Justicia y la Conferencia de Participación Municipal.

CONFERENCIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.

En esta conferencia se ocupan de las políticas, programas y acciones que intenten la debida readaptación social y la adaptación integral de los menores infractores en la sociedad. Así como de las políticas, programas y acciones de prevención de infracciones y delitos.

Los avances hasta la fecha de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social 105

- Esta Conferencia, está integrada por los Secretarios Generales de Gobierno del país, así como por los servidores públicos directamente responsables de estos rubros en las entidades federativas. En ella, se han analizado y tomado acuerdos sobre

asuntos relacionados con la prevención y la readaptación social, tomando como eje la prevención del delito.

- En el seno de la Conferencia se determinó alentar la organización y participación de la ciudadanía, a través de los comités de participación de la comunidad, bajo esta visión de prevención.
- Se acordó desarrollar y mantener actualizado en coordinación con el SNSP, un nuevo censo nacional penitenciario que permita auxiliar en el diseño de las políticas de seguridad pública.
- Se propuso presentar alternativas para una mejor operación de los centros de prevención y readaptación social que se encuentran en proceso de apertura.

CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En esta conferencia es donde se coordinan los esfuerzos de las diferentes procuradurías de justicia de los estados, se coordinan para la elaboración de estrategias que permitan atacar la delincuencia de manera mas efectiva.

105 Los avances se encuentran publicados en la página web oficial del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Los avances hasta la fecha de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ). Son :

- Se constituyó la Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual se encuentra vinculada al SNISP, y ésta ha sido apoyada con la infraestructura necesaria por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, en cumplimiento del Acuerdo 78/99 del CNSP.
- Se elaboró el Catálogo de Delitos homologado, para fines estadísticos.
- Se suscribió, un convenio para la creación de agencias del Ministerio Público mixtas para la atención de delitos relacionados con el consumo de drogas.
- Se realizó la Reunión de Procuradores Fronterizos de la C.N.P.J.
- Se llevó a cabo el Primer Encuentro entre la C.N.P.J. y Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del País.
- Se suscribió el Convenio de Colaboración y Coordinación de Acciones para la Atención de Delitos Electorales, presentado por la PGR.
- Se cuenta con una propuesta de tipo penal para la preservación del lugar de los hechos, elaborada por la Procuraduría General de la República, asumiendo el compromiso por parte de cada

una de las procuradurías de enviar su propio proyecto a las instancias competentes conforme lo marquen sus leyes.

- Se elaboró un perfil estandarizado y de requisitos mínimos de ingreso para el personal sustantivo de las procuradurías, presentado por la Academia Nacional.
- Se dispone de una metodología para la elaboración de mapas delictivos e identificación de zonas de alta criminalidad, la cual se acordó tomar como base para los trabajos de las procuradurías en materia de prevención del delito.
- La Procuraduría del Estado de México desarrolló, una aplicación informática de la base de datos nacional de robo de infantes, con el propósito de proporcionar a las procuradurías estatales una herramienta fácil de alimentar y de rápida consulta, para localizar a personas extraviadas.
- Se elaboró, por la Oficina Central Nacional de Interpol-México, el disco óptico que contiene el sistema de fraudes realizados con tarjeta de crédito y se entregó a los miembros de la Conferencia para su utilización.
- Se acordó mantener actualizado el Banco de Datos de Personal, administrado por el SNSP, informando permanentemente de las altas y bajas de las procuradurías; así como, sobre las acciones que se han tomado en cada institución con motivo de los resultados de los exámenes y evaluaciones.

- Se propuso implementar jornadas de estudio y análisis de las reformas legales que se hayan dado en materia de procuración y administración de justicia para unificar criterios y promover intercambios de actualización jurídica entre integrantes de la Conferencia Nacional y la Comisión Nacional de Tribunales a través de mesas de trabajo y paneles.
- Se acordó establecer el intercambio de información sobre la sustracción ilegal de menores, entre la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Se propuso la creación de un Organismo Nacional de Prevención del Delito, y se remitió la propuesta a la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos, para su estudio.
- Se suscribió un convenio de colaboración entre la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 Estados integrantes de la Federación.
- Se aprobó el Programa de Seguridad Pública en Carreteras, presentado por el Procurador General de Justicia del Estado de Nayarit.106

106 Idem

CONFERENCIA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL

En esta conferencia se prevé la participación de los municipios del país, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales en la materia, y que para ello la ley establece varios mecanismos jurídicos y les asigna sus respectivos espacios, ámbitos jurídicos y políticos.

Los avances hasta la fecha de la Conferencia Nacional de Participación Municipal son :

Entre los acuerdos tomados en el seno de esta Conferencia, sobresalen los siguientes:

- Estimular los programas de Policía Vecinal.
- Promover actividades relacionadas con prevención del delito y una mayor cultura de Seguridad Pública.
- Modernizar el marco jurídico en materia de seguridad pública, en coordinación con el SNSP y el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)
- Instituir la carrera policial en cada uno de los municipios
- Reforzar los programas de profesionalización de los cuerpos de seguridad municipales.107

CONSEJOS LOCALES

Estos se establecerán en los diferente Estados y en el Distrito Federal, encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En caso de los consejos estatales participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

CONSEJOS DE COORDINACIÓN DELEGACIONALES O MUNICIPALES.

Fungirá como órgano de coordinación entre los municipios o delegaciones participantes en el sistema de seguridad. Cuando se requiera la participación de dos o mas municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Estas son las instancias de coordinación que se crearon con la reforma del artículo 21 constitucional y que señala la Ley reglamentaria de este artículo, que no son mas que la coordinación del actuar de autoridades, es la interacción de autoridades en sus diferentes ámbitos de competencia.

Así mismo se crea el banco de Información Nacional sobre Seguridad Pública, que no es mas que el suministro, intercambio y

sistematización de la información sobre seguridad pública.

También se crea el registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, que contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito federal y los Municipios, como lo señala en su artículo 26 la ley de la materia.

Este registro contendrá datos que permitan la identificación plena del servidor público, huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública.

El Registro Nacional de Armamento y Equipo, este no es mas que el registro del equipo de trabajo de los elementos de Seguridad Pública, tanto como de la Federación Estados y Municipios así como Distrito Federal, tales como vehículos y sus datos que permitan su identificación, así como de las armas y municiones que les hayan sido autorizadas a las dependencias con todos sus elemento de identificación. Así como de las armas y municiones que incauten deberán ser informadas al Registro.

B. MODELOS DE INTERVENCIÓN POLICIAL PREVENTIVA

Sin duda alguna una de las instituciones de no menor importancia es la policía municipal, aquella que se encarga de la acción preventiva del delito, y es por eso que su trabajo debe ser de mayor relevancia, ya que la acción preventiva del delito es el primer eslabón

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la cadena de la seguridad pública. Ver. Figura 1

Estamos en el entendido de que las acciones de seguridad pública son importantes por igual, si importa quien las desempeñe y si importa como las desempeñe. Desgraciadamente el rezago que se vive en materia de prevención del delito es enorme y si a esto aunamos la apatía de la ciudadanía por interesarse en conocer las conductas a las que estamos obligados observar como ciudadanos. Todo esto se conjuga con la improvisación de funcionarios a cargos de la seguridad pública que desconocen todo sistema operativo y técnicas de prevención del delito, y a lo único que se dedican es a la practicas de operativos , "racias" vulgarmente hablando, la policía municipal ha devenido en un aparato represor de libertades del ciudadano, es empleada para atacar manifestaciones que empañan al gobierno municipal en turno o demás incomodidades.

Fig. 1

ACCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA {	1. PREVENCIÓN DEL DELITO
	2. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO
	3. SANCIÓN DEL DELITO
	4. READAPTACIÓN SOCIAL

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN { 1.POLICIA PREVENTIVA(en el orden Federal sería la Policía Federal Preventiva y en el Estatal la

Policía Preventiva del Estado.)

**2.MINISTERIO PÚBLICO Y
POLICIA JUDICIAL O**

INVESTIGADORA. (en el orden Federal serían el Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal)

3.ORGANOS

JURISDICCIONALES(en el orden federal serían los juzgados del Poder Judicial Federal y en el Estatal serían los Tribunales de Justicia del Estado)

4.CENTROS DE

READAPTACIÓN SOCIAL(en el orden federal serían los Centros Federales de Readaptación Social)

CUERPO NORMATIVO { 1.BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

2.CÓDIGO PENAL (para el ámbito Federal el Código Penal Federal y Código Penal para los Estados)

3.CÓDIGO PROCESAL PENAL (para el ámbito Federal el Código Federal de Procedimientos Penales y Código de Procedimientos Penales para los Estados)

4.REGLAMENTO DE LOS CERESOS

Y sin duda lo que ha marginado la acción preventiva es que la función policial ha sido concebida como una actividad estrictamente administrativa, al margen de la función global del sistema penal, es por

eso que la función policial a cargo de la policía preventiva ha sido integrada a este sistema penal a través de la Ley General que establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con esto se busca abatir el rezago que originó el mantener a la seguridad pública como función única del municipio, que como vimos esto ya cambió después de la reforma al artículo 21 constitucional

Serafin Ortiz en su obra habla de dos modelos de función policial, el primero, el modelo retributivo es aquél que tiene como fin la aplicación de la justicia, y con la imposición de un castigo a la conducta lesiva se da por satisfecha la idea de que se aplicó la justicia, es un modelo represivo a la conducta criminal. Por consiguiente la función de la policía se contrae solo a la persecución de delincuentes y consignarlos a la autoridad judicial para que estos impongan el castigo y se de por satisfecha la idea de justicia.¹⁰⁸

El otro modelo es el preventivo, aquel que pretende mediante el actuar de la policía, la anticipación a al consumación de los delitos, la policía investiga y detecta las zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos criminales, de modo que esta detección implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos. Desestimiento por la inhibición ante la presencia de la policía.

108 Op. Cit. pp 73 y 74

En la manera en que opera el sistema penal, la primera autoridad en cargada de prevenir la comisión de delitos es precisamente la policía y en la situación de México corresponde a la Policía Preventiva. Una buena cantidad de los delitos que se cometen no se efectuarían si la función de la policía preventiva se realizara de manera eficaz, de modo entonces que la exteriorización de la conducta criminal se vería bloqueada por el temor de potencial criminal a ser detectado por la policía.

Llegado a este punto es conveniente destacar que la función policial se ha planteado desde los dos modelos de función policial mencionados anteriormente. Antonio García-Pablos de Molina, en la obra "Policía y criminalidad en el estado de derecho" plantea Modelos de Intervención Policial, en el entendido de que la intervención policial implica el acto material y concreto del funcionamiento del aparato policial y la forma que emplean al pretender resolver el fenómeno criminal.

El modelo de intervención reactivo, tiene directa vinculación con el retribucionismo penal, de ahí que sus caracteres que le dan esencia sean principalmente el de la vinculación de un mal, la solución represiva del delito, el uso de la fuerza de manera ejemplar y de manera particular actuar frente a la violencia con la violencia, es decir, devolver mal con mal a la manera típica de la retribución. Sin duda alguna podríamos clasificar a la Policía Mexicana dentro de este modelo de intervención policial.

MODELO DE INTERVENCIÓN REACTIVO

- 1.- Actúa donde se presenta el delito
- 2.-Reacciona drásticamente
- 3.-Persigue un fin ejemplarizante vía el castigo
- 4.-Responde a la delincuencia con más violencia
- 5.-Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente.
- 6.- Su función es represiva

El otro modelo es el de intervención proactivo, este modelo tiene como particularidades su concepción acerca del delito que es visto como un problema social y no aislado, la función policial reside en la prevención de los delitos, en la detección de los potenciales criminales o infractores a través de la investigación. Este modelo de intervención puede ser también considerado como una función de policía científica, profesionalizada o tecnificada.¹⁰⁹

MODELO DE INTERVENCIÓN PROACTIVO(o de constructo propio)

- 1.-Actúa desde antes de que se consuma el delito.
- 2.-Le interesa la etiología del fenómeno criminal.
- 3.-Interviene en la detección de posibles delitos.
- 4.-Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual ni aislado.
- 5.-Su propósito se finca en la disuasión del potencial criminal.
- 6.- Su función es preventiva

Serafín Ortiz propone un tercer modelo de intervención policial, el modelo de intervención garantista, cuyo eje es el respeto a las

garantías del gobernado. "En este modelo la función policial actuará como salvaguarda de los bienes jurídicos más importantes de los gobernados; su intervención frente a los conflictos sociales la convierte en coadyuvante de la solución, no en represora; en tanto que el uso de la fuerza es la última razón y no de manera desproporcionada. Sin duda alguna el modelo de Policía que pensaron crear los Franceses al triunfo de la Revolución, aquella que garantizará los derechos del Hombre y del Ciudadano".¹¹⁰

MODELO DE INTERVENCIÓN GARANTISTA

- 1.- Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado
- 2.- Le interesa no solo la etiología criminal, sino que es coadyuvante en la solución del problema.
- 3.- Interviene investigando y detectando comportamientos criminales.
- 4.- El uso de la fuerza es la última razón y no desproporcionada.
- 5.- Su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente

109 Antonio García – Pablos de Molina et al., "Policía y Criminalidad en el estado de derecho", en Policía y estado, Dirección General de Policía, Ministerio del Interior, Santander, 17 al 21 de Julio de 1989, p.52

110 Sarre Iguíniz, Miguel, Guía del Policía, CNDH, México, 1992,. Esta obra también perfila la acción de la policía hacia la protección de los Derechos Fundamentales del Hombre, lo que el autor denomina Derechos Humanos, propone una policía más humanizada y menos represora.

Sin duda alguna el modelo que propone Serafín Ortiz sería un modelo ideal y mas sin embargo esta es la primera concepción de la policía, esta fue la idea primaria de la Policía, aquella que nació con El Estado Moderno, El Estado Liberal de Derecho. Yo comparto esta propuesta y por eso la incluyo en el presente trabajo, estoy de acuerdo en el perfil de la policía que da Serafín Ortiz , sin duda un modelo a seguir y debería empezar a aplicarse en las direcciones de Policía.

C. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

Partiendo de los parámetros legales que nos da la Constitución en su artículo 115 numeral III faculta a los municipios para tener a su cargo la función de Seguridad Pública en los términos del artículo 21 Constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.

Los municipios están gobernados por los Ayuntamientos, que son quienes se encargaran de la administración pública municipal. Lo anterior con fundamento en el numeral II del mismo artículo que faculta al Municipio como una entidad con personalidad jurídica propia y manejará su patrimonio conforme a la Ley., así mismo faculta a los Ayuntamientos a aprobar ,de conformidad a las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la jurisdicción del Municipio..

Y continua en su numeral VII del mismo artículo donde faculta al Presidente Municipal para estar al mando de la Policía Municipal. Así mismo faculta al Gobernador del Estado de manera discrecional a que cuando este considere de fuerza mayor o alteración grave del orden público, la policía municipal acatará las ordenes del Gobernador.

Del mismo modo el ejecutivo Federal tendrá el mando de las fuerzas públicas en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. De lo anterior podemos decir que la responsabilidad principal recae en el Presidente Municipal, el Gobernador solo tendrá la facultad de mando sobre la Policía Municipal en las situaciones que marca el presente precepto legal. Y por último el Presidente de la República, atendiendo a su investidura.

El artículo 21 constitucional da entrada a los reglamentos autónomos, es decir los ordenamientos administrativos que no derivan de una ley, sino directamente de la Constitución. En nuestro caso particular toca a los bandos de Policía y Buen Gobierno.

Una vez visto los artículos constitucionales que facultan a los Municipios en materia de seguridad pública, veamos lo que corresponde a los Municipios en materia de Seguridad Pública. Tomaré como ejemplo el bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez 111 y desarrollaré el tema.

111 Bando de Policía y Buen Gobierno de Acapulco de Juárez, Publicado en la Gaceta Municipal 11 de noviembre de 1991, con reformas publicadas el 15 de abril de 1995.

El citado ordenamiento prescribe como fines inmediatos y prioritarios del Municipio en su artículo 11 inciso a), "Garantizar la seguridad, la tranquilidad y el orden público"

Así mismo y para llevar a cabo esa función se señala como autoridad municipal, artículo 20, al Presidente Municipal, quien tendrá el mando inmediato de la Policía Municipal. Y como autoridades auxiliares a los Jueces Calificadores Municipales, como lo prescribe el artículo 21 del citado ordenamiento; y el artículo 22 señala como Servidor Público Municipal al Secretario de protección y Vialidad.

Dentro del marco jurídico de la Seguridad Pública Municipal encontramos en el presente Bando de Policía y Buen Gobierno, que la Seguridad Pública y Tránsito es un servicio público municipal que será prestado de conformidad al artículo 115 de la Constitución, con el concurso del Estado cuando fuere necesario.

A este punto debo manifestar que se debe adecuar el concepto de Seguridad Pública que se expresa en el presente Bando al concepto que maneja la Ley reglamentaria en el artículo 3, obligando la participación de los Municipios a lo establecido en las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la observación de los fines y medios para la consecución de la Seguridad Pública, esto es que reforme el presente Bando y se adecue a lo expresado en la Ley de la materia, que no sea un valor entendido nada más sino que este literalmente expreso en el Bando de Policía y Buen

Gobierno. Aunque posteriormente el artículo 40 en su fracción VI acota que los servicios públicos municipales pueden ser prestados por La federación, el Estado y los Municipios.

En el Título Séptimo relativo expresamente a la Seguridad Pública en su artículo 52 prescribe que es de interés público; la conservación del orden, la seguridad, la tranquilidad y la moralidad del municipio. Y en el artículo 55 se enumeran y señalan cuales son las contravenciones al orden público o las conocidas faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno. Por señalar algunas mencionare algunas conductas. Causar falsas alarmas en lugares públicos, Disparar armas de fuego, La portación de armas de fuego, puñales, verduguillos y demás armas ocultas o simuladas. Utilizar la vía pública para efectuar juegos de cualquier clase, asimismo emplear o jugar con rifles o pistolas de proyectil o municiones que puedan poner en peligro la integridad física de las personas.

En el artículo 56 se hace mención que la esencial responsabilidad de la Policía Preventiva Municipal es velar por el orden y la seguridad pública dentro del Municipio, la integridad física y la propiedad de los habitantes del mismo, así como la Prevención del Delito. Y se obliga a observar los Derechos Fundamentales consagradas en la Constitución, la Ley que crea la Comisión de los Derechos Humanos.

Comentario. Si el presente ordenamiento reconoce como límites de la acción de policial los Derechos Fundamentales del Hombre, ¿por

qué son violados constantemente estos por la Policía? Sin duda alguna el problema esta en :

Primero.- Al reclutar el personal aspirante a Policía Preventiva se deja de tomar en cuenta varios aspectos, el vocacional, que es el mas importante hay policías por vocación pero hay más por otros factores tales como necesidad, sentirse importante, por los beneficios de la corrupción,

El de capacidad, estudios promedios de un policia preventivo municipal son de educación primaria,

El perfil psicológico, es peligroso poner en manos de una persona no apta psicológicamente la investidura de autoridad, Todo lo anterior nos da como resultado una Policía incapaz, represora y corrupta. Una policía que ignora cual es su razón de ser, ignora que nació para proteger a los ciudadanos y sus derechos fundamentales. Los Directores de Policía y los Secretarios de Seguridad Pública Municipal han desarrollado el viejo esquema represor, obsoleto, que desconoce la función preventiva. Una policía que responde a la violencia con violencia que lo único que persigue es el castigo y no la disuasión del delito.

Para finalizar lo que corresponde al marco de la seguridad pública municipal, atenderemos la actuación de los Jueces Calificadores, quienes son encargado de aplicar las sanciones a las faltas o infracciones al bando, que van , de acuerdo al artículo 212 del

ordenamiento citado, desde el apercibimiento, amonestación, multa, suspensión temporal, Clausura parcial o total, restauración del ecosistema, cancelación, retiros, decomisos, revocación y arresto.

El artículo 213 del bando faculta exclusivamente al Presidente Municipal a calificar las infracciones y aplicar las sanciones correspondientes, pudiendo delegarlas mediante acuerdo autorizado por el Secretario General del Ayuntamiento, en los órganos o dependencias de la administración municipal que estime conveniente, en este caso que nos ocupa, señala el artículo 214 que será en los jueces calificadores en quienes se delegará esa facultad, en los lugares de detención por cuanto hace a la violación de las disposiciones establecidas en el artículo 55 del ordenamiento en cuestión..

Hasta aquí todo parece ir bien, la actuación de los Jueces calificadores da mucho que desear puesto que solo se han convertido en recolectores de los ingresos que aportan el pago de las multas por las infracciones al Bando. En la actuación de los Jueces Calificadores se omite lo establecido en el artículo 216, obliga al juez al imponer las sanciones que corresponda, tomando en cuenta : La gravedad de la falta que se imputa al infractor, las condiciones económicas, sociales y laborales, el grado de instrucción y las demás circunstancias del caso que determine una adecuada y justa aplicación de la sanción. En realidad los jueces no toman en cuenta estas circunstancias lo pude constatar los años que estuve trabajando en la Secretaría de Protección y Vialidad del H. Ayuntamiento de Acapulco, la actuación es de manera discrecional optando por lo que mas convenga a sus intereses.

Asimismo no se respeta la garantía de audiencia al presunto infractor, en la cual no se da la oportunidad de probar su inocencia y peor no se le da el derecho a defenderse, esto pasa a segundo término si el infractor paga su multa, sino tendrá que permanecer 36 horas de arresto.

El artículo 21 Constitucional y el artículo 219 del Bando citado obligan al juez observar los siguientes parámetros.

Si la infracción corresponde a los establecido en el artículo 55, contravenciones al orden público, deberá aplicarse una multa de uno a diez salarios mínimos que opere en la región, tomando en cuenta la gravedad de la falta, calidad del trabajador, si es jornalero, obrero o carece de trabajo.

O, si el infractor fuese o no asalariado, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso, de no cubrir el importe de la multa que se le imponga, se permutará esta por el arresto de no más de 36 horas.

Una vez visto el marco jurídico de la seguridad pública municipal daremos cuenta que este señala cuales deben ser los fines a seguir de la Seguridad Pública Municipal, y destaco que el ordenamiento policial que esta prescrito en el Bando de Policía de Acapulco no está alejado de las exigencias legales que debe tener un Bando de Policía, lo que sucede es que la seguridad pública de nuestro municipio esta en manos inapropiadas y con un mínimo de cultura policial. La policía ha olvidado

que esta existe gracias a que los ciudadanos tenemos derechos fundamentales otorgados por la Constitución que nos rige y, que la policía municipal es la primera que debe garantizarlos y proteger.

Otro de los puntos interesantes a analizar es la existencia de la Policía Comunitaria, esta tiene una presencia en 42 pueblos de la Montaña en el Estado de Guerrero, su existencia es *de facto*, no de *iure*, ya que opera sin marco jurídico.

Esta institución policial, de acuerdo al Dr. Martínez Garnelo, surge como idea del Lic. Humberto Salgado Gómez, entonces Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero.¹¹² El Dr. Jesús Martínez Garnelo concibe a esta policía o vigilante comunitario como "una nueva institución que debe insertarse bajo la acción programática de corresponsabilidad en los ayuntamientos, pero en forma directa a las comisarías municipales, partiendo de que estas son órganos auxiliares en el Municipio, son órganos desconcentrados de administración pública de los ayuntamientos y sobre todo del manejo municipal de la comunidad.....Esto incuestionablemente tendrá que quedar sujeto a lo que delinee la Ley Orgánica del Municipio Libre"¹¹³

"Cuando se maneja la conformación de este nuevo policía, es elemental ubicar o regionalizar a un estado, tomando en cuenta las zonas de alto riesgo, típicos de delitos y los delitos reincidentes o bien delincuentes con características muy personales; de ahí que al regionalizar el Poder Judicial con sus jueces de paz o juez de cuantía

112 Op.Cit. p. 440

113 Op. Cit.p. 441

menor, tendrán que entrar en la conformación profesionalizada de capacitación para el policía comunitario y de esta manera, dentro de estos sistemas de procuración, administración y de seguridad pública, darle al municipio un nuevo esquema, reforzando el Programa de Seguridad con policías que si bien van a formar parte del Estado, estos estarán sujetos a una especie de listado oficial por parte de la comunidad y del propio municipio.....cuyas acciones estrategias serán exclusivamente para su región, para su localidad o para aquellas zonas que evidentemente lo requieran"114. Lo que el Dr. Martínez Garnelo plantea, a mi leal entender, es la creación de una policía identificada con el lugar donde desempeñaran sus funciones, con la región, con los habitantes de la zona, que sean conocidos. Una policía auxiliar del Municipio en correlación a las Comisarías Municipales, los integrantes deberán estar en un listado oficial aprobado por la comunidad y por el Municipio.

Será un órgano policial auxiliar de cargo honorífico. La capacitación para estos sería a través de campañas de capacitación, en la que policía preventivos, Ministerios Públicos y jueces orienten a este policía. Ahora bien cual es la situación actual que guarda esta policía. De acuerdo al reportaje "Policía Comunitaria : la justicia del pueblo" 115, la policía comunitaria tiene presencia en 42 pueblos de la Montaña de Guerrero, entre ellos Pueblo Hidalgo, Buenavista, Camaloté, Yoloxóchtitl, Juanacatitlán, San José Vista Hermosa, Pascala del Oro, Ixtlahuaca, Santa Cruz Rincón, José Luis Rincón, Tuxtepec, Jilatenco, Aserradero, El Carmen, Jolotichán, Horcasita, El Capulín, Chocolate, pueblos entre la Costa y la Montaña .

114 Op.Cit. p. 442

El Policía Comunitario es gente del pueblo elegido por sus propios habitantes y ellos mismos ejercen la justicia, a su modo, tal y como lo deciden los comisarios y la comunidad. ¿ Cual es la justicia que ellos imparten? La Reeducción, porque no se tortura, no se golpea ni económica ni físicamente sino que se dan consejos, por ejemplo; si alguien cometió un delito necesita reeducación. Si es u delito pequeño, como el robo de una gallina, se resuelve en el pueblo donde ocurrió . ¿Y como? Bueno si la gallina vale 50 pesos, y el salario mínimo es de 25 pesos. Entonces el delincuente hará 2 días de trabajo a favor de la comunidad, por el día saldrá a cumplir la pena y en la noche se le encerrará en la cárcel del pueblo.

La policía se estructuró para su organización, En un Comité Ejecutivo, integrado por seis coordinadores, a quienes les corresponde coordinar a los 412 policías comunitarios. Por encima de este Comité Ejecutivo está el Consejo Regional de Autoridades, integrado por los comisarios de los 42 pueblos organizados para esta Policía Comunitaria. La cual sesiona una vez al mes y es ahí donde se decide la "reeducción" que se les impondrá a los delincuentes de acuerdo a la gravedad del caso. Los casos menores se deciden en el pueblo donde ocurrió. Huelga decir que la Organización de la Policía Comunitaria no está reconocida jurídicamente por el Gobierno del Estado de Guerrero.

Esta Policía, de acuerdo a Agustín Barrera ex coordinador de la Policía Comunitaria, opera bajo al artículo 39 Constitucional que dice " La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instala para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Cuales son las tres demandas mas importantes que tiene la Policía Comunitaria :

Primera.-Cancelación definitiva de las órdenes de aprehensión contra autoridades y Policía Comunitaria,

Segunda.- Reconocimiento jurídico de la impartición de justicia de la Policía comunitaria,

Tercera.- Y asignación de presupuesto para equipamiento : uniforme , radio, patrullas, vehículos.

Aquí la problemática es que el actuar de esta Policía Comunitaria esta fuera de la ley. No está reconocida jurídicamente. La forma de impartición de justicia de esta policía, aunque es de una manera propositiva "reeducar" al delincuente, desde el momento que la policía decide recluir en una cárcel a un presunto delincuente, comete el delito de privación ilegal de la libertad, ya que no son autoridades. Las únicos autoridades encargadas de impartir justicia son los Tribunales de justicia de los Estado, y en su caso los de la Federación.

Este actuar de la Policía Comunitaria violenta diversos ordenamientos legales y garantías, principalmente las contenidas en los

artículos 16, 17,18,19,20,21,22 de la Constitución Política de México.

Es por eso que recojo la propuesta del Dr. Martínez Garnelo acerca de la estructuración y reglamentación de la Policía Comunitaria, agregando que mi propuesta es que la capacitación de la Policía Comunitaria este a cargo de la Procuraduría General del Estado de Guerrero, a través de las Academias de la Policía Judicial, ya que una de las exigencias del Sistema Nacional de seguridad Pública es lograr una coordinación en materia de Procedimientos e instrumentos de formación de los cuerpos policiales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La necesidad del hombre por sentirse "seguro", libre de cualquier peligro, daño o de cualquier eventualidad adversa es inherente al hombre y por consiguiente ha estado presente desde los primeros estadios del mismo. La necesidad por sentirse seguro lo siguió desde que empezó a formar sus primeras organizaciones llámense horda, clan o tribu. Dio cuenta que permanecer en grupo le aseguraba protección y comida, una forma de sentirse seguro, una seguridad rudimentaria pero satisfacía esa necesidad.

Al llegar a la civilización griega y a su magnífica aportación geopolítica "la polis", encontramos que el hombre adopta las primeras formas de seguridad al interior de una ciudad, ya en un estadio muy distinto del hombre nómada, ahora sedentario y perteneciente a una ciudad, Engels al referirse a la gens griega menciona que en aquella época las funciones de vigilancia y de mantener el orden eran desempeñadas por todo miembro masculino adulto pero esto era de forma militar, por que eran guerreros, no eran centinelas de la seguridad interna de los miembros de la gens, no era aún considerada una fuerza pública separada del pueblo, pero ya existía una manifestación primitiva de Seguridad dentro de una gens. Por mencionar otro ejemplo y el que a mi juicio particular es el mas relevante se da en Atenas donde se implementaron las naucrarias, que eran circunscripciones territoriales a razón de doce por tribu, a su vez da un concepto de que las naucrarias era la división de los ciudadanos según el lugar de residencia, que la función de cada naucraria era la de

suministrar, armar y tripular un barco de guerra, y proporcionar además dos jinetes, haciendo una división en el pueblo, en los negocios públicos, no con arreglo de los grupos consanguíneos, sino con arreglo al lugar de residencia común.

Esta es una forma de seguridad que el hombre buscó en las primeras organizaciones preestatales, en las que todavía no podemos hablar de instituciones públicas y mucho menos de una fuerza pública, pero a medida que el hombre se organizaba y crecía por cuanto a ocupación de territorio se hacía mas grande la necesidad de mantenerse seguro. La seguridad dejo de ser una necesidad particular para pasar a ser una necesidad colectiva.

En la sociedad azteca encontramos rasgos interesantes como la forma que tenían organizado su sistema de procuración de justicia, los jueces eran elegidos por el pueblo teniendo que cumplir determinadas características. La forma en que se sancionaban los delitos y el lugar donde se purgaban las penas buscaban realmente una readaptación del individuo. Pero lo más importante es la forma de prevención del delito que ellos manejaban, y eso es la base de todo sistema de seguridad pública, la prevención.

Luego entonces la seguridad es una necesidad inherente al hombre que de manera en que fue conformando los primeros grupos y formas preestatales dejó de ser una necesidad individual para ser una necesidad de interés colectivo.

SEGUNDA.- Una vez analizada la legislación en materia de seguridad pública, ya una vez conformado el Estado Mexicano, señaló como una causa de la inseguridad pública que se vive en estos tiempos en México, la insuficiencia legal del artículo 21 constitucional (antes de la reforma) que preveía a la seguridad pública, como un servicio público que los municipios tenían que prestar con el concurso de los estados, esta era la situación jurídica de la seguridad pública " un servicio público", que encontraba su fundamento constitucional en el inciso h) de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, un servicio publico con cargo a la Entidad Federativa y principalmente al Municipio. De lo anterior se observa un claro abandono de la Federación hacia el municipio, ya que los deja que resuelvan el problema de la inseguridad pública, de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera. Esto permitió que la delincuencia que esta mejor organizada y con mayores recursos financieros que un municipio creciera y florecieran grandes grupos criminales. Ante el abandono de las autoridades federales se incrementó la corrupción en autoridades estatales y municipales, creando así grupos regionales de delincuencia.

TERCERA.- La falta de interés de los estudiosos del derecho por estudiar la función preventiva como parte integrante del sistema penal mexicano ha derivado en un Derecho Penal Mexicano represor, y mucho ha de haber influido la situación que guardaba la función preventiva del delito, al ser un servicio que debían prestar los municipios (antes de la reforma). Si se le diera a la función preventiva la atención que merece tendríamos un Sistema Penal que proporcionaría el máximo de seguridad a la sociedad que no delinque y

el mínimo de violencia para el delincuente. La función preventiva es la base en la pirámide de la seguridad pública en México y aún no se le ha prestado la atención que debería tener, por parte de las autoridades y de los estudiosos del Derecho.

Luego entonces, la función preventiva es parte del Sistema de Seguridad Pública en México pero aún no se le reconoce como parte integrante del Sistema Penal Mexicano.

CUARTA.- Existe un concepto legal de seguridad pública dentro de la legislación mexicana, que contiene los fines de la seguridad pública, medios por los que ha de lograr los fines, las autoridades que participan en la seguridad pública. Luego entonces la seguridad pública dentro del Derecho Mexicano se le debe considerar como un Derecho a la Seguridad Pública que tienen los gobernados frente al Estado Mexicano, un derecho que obliga al Estado a prestar esa función conforme lo exige la Constitución y la Ley reglamentaria. No podemos decir que se ha creado una nueva rama del Derecho, pese a que cuenta con leyes e instituciones propias, con un objeto de estudio propio, porque lo único que ha sucedido es una coordinación entre autoridades, instituciones y leyes para formar un frente común contra la delincuencia, se ha rediseñado la vieja idea de lo que era seguridad pública y se le ha dado un concepto amplio, no más.

QUINTA.- La Seguridad Pública nace con el Estado Moderno de Derecho, al triunfo de la revolución francesa, y se institucionaliza con la aparición de la Policía, cuya función es, de acuerdo a la declaración de

los Derechos del Hombre y del Ciudadano y de la Asamblea Constituyente de 1790, "La garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública: esta fuerza es pues instituida en provecho de todos y no para la utilidad particular de quien está confiada". Luego entonces la seguridad pública nace con el estado Moderno de Derecho y es representada por la Policía, institución creada para la protección de los Derechos Fundamentales del Hombre.

SIXTA.- La seguridad es un valor del estado moderno, así como la propiedad, la igualdad y libertad, también reconocidos como derechos fundamentales del hombre. Tan es así que diversos autores han manifestado que el origen del Estado es la de brindar la seguridad a sus gobernados, como Hobbes al decir que la causa final o fin de que los hombres decidan restricción sobre si mismos, al formar un estado soberano, es la del cuidado de su propia conservación. Que no viene siendo otra cosa que la seguridad. Y que la misión del soberano para la cual fue investido es la de proporcionar seguridad al pueblo.

SÉPTIMA.- La función de la policía debe tener un cambio en su forma de desempeño y planteamiento frente el problema de la inseguridad, debe dejar de ser una institución de reacción ante el delito esto es actuar después del delito, debe ser una institución disuasiva del delito prevenirlo y evitarlo. Debe eliminar la violencia desproporcionada como primera razón . Esto es lo que nos da un aparato represor. La investigación en los cuerpos policíacos esta abandonada, no les interesa conocer la naturaleza del delito , solo importa su castigo. Es por eso que se hace la propuesta del modelo de intervención policial

garantista.

OCTAVA.- Es necesaria la inclusión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en las cátedras que se imparten en las Facultades de Derecho de las Universidades del País, que se enseñe desde la Prevención del Delito y Políticas Criminológicas, Procuración de Justicia, Impartición de Justicia y Readaptación Social del delincuente y el menor infractor. Logrando así tener egresados con conocimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de esa manera facilitar al egresado el realizar maestrías, especialidades y doctorados en relación a la materia, como las que ya existen en México y Argentina.

NOVENA.- Propongo que los funcionarios que estén al frente de una Secretaría de Seguridad Pública, en los tres niveles de gobierno, satisfagan determinado perfil como una Lic. En Derecho, con una especialidad en la materia y de preferencia que tenga una carrera policial. Lo anterior para satisfacer la homologación que establece la carrera policial en el personal de Seguridad Pública. Además que la Seguridad de los ciudadanos no debe estar en manos de improvisados o en personas que no tienen los conocimientos mínimos de Seguridad, y que solo ocupen el cargo por razones de compromisos políticos.

DECIMA.- Que se le de un marco jurídico a la Policía Comunitaria que regule su actuar y le dote de atribuciones. Que la organice como policía auxiliar en las comunidades o rancherías, en coordinación con las comisarías, que los aspirantes a policías comunitarios reciban una capacitación y adiestramiento en las Academias de la Procuraduría de

Justicia del Estado de Guerrero. Tiene que ser retribuida, pues todo trabajo honesto merece ser retribuido.

UNDECIMA.- La creación de un archivo de delincuentes que son detenidos en flagrancia por la Policía Preventiva y que no son denunciados, por lo que tienen que ser puestos en libertad tras cumplir el arresto de 36 horas . Este archivo permitirá tener identificados a delincuentes reincidentes, de delitos no graves y de poca cuantía, pero que no dejan de ser nocivos para la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Beccaria, Tratado de los delitos y de las penas, Porrúa, México, 10ª edición..

Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, Porrúa, México, 1972

de la Hidalga, Luis. Teoría General del Estado, Universidad Americana de Acapulco, México, 1994 .

Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado, Editorial Progreso, 1976

Floresgómez González, Fernando et Gustavo Carvajal Moreno, Nociones de Derecho positivo Mexicano. Editorial Porrúa, México 1980

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1992,.

García – Pablos de Molina, Antonio et al., " Policía y Criminalidad en el estado de derecho", en Policía y estado, Dirección General de Policía, Ministerio del Interior, Santander, 17 al 21 de Julio de 1989,p.52

García Ramírez, Sergio. colaborador, Constitución Política Mexicana Comentada, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial Federal et Universidad Nacional Autónoma de México. 1990

Hobbes, Thomas. Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Fondo de cultura económica, México D.F., 1994.

Iñaki, Rivera Beiras, La cárcel en el sistema penal (un análisis estructural), J.M. Bosch, España, 1995.

Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito, Porrúa, México 1999

Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional, Editorial Porrúa, México, 1999.

Moreno González, Rafael. Manual de introducción a la Criminalística, Porrúa, México 1990.

Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho , Porrúa, México, 1966.

Ortiz Ortíz, Seraffín. Función Policial y Seguridad Pública, Mc Graw Hill, México, 1998

Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, Porrúa, México, 1972

Rodríguez Manzanera, Luis. Criminología, Porrúa, México, 1993.

Sarre Iguiniz, Miguel. Guía del Policía, CNDH, México, 1992,.

Scherer García, Julio. Cárceles. Extra Alfaguara. México .1998

Szabo, Denis. Criminología y política en materia criminal, Siglo XXI, México, 1980

Treviño Ríos, Oscar. Desarme, Seguridad y Paz, Porrúa, México, 1987.

Von Humboldt, Wilhelm. Los límites de la acción del estado, Editorial Tecnos. España, 1998.

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Subsecretaría de Publicaciones del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo 1998,

Ley federal contra la delincuencia Organizada .Publicada el día 7 de noviembre de 1996

Ley General que establece las Bases de Coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la federación el día 11 de diciembre de 1995.

Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero. Publicada en el periódico oficial el 29de enero de 1998

Ley de Policía Federal Preventiva. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1999

Bando de Policía y Buen Gobierno de Acapulco de Juárez, Publicado en la Gaceta Municipal 11 de noviembre de 1991, con reformas publicadas el 15 de abril de 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM/IIJ. Sexta Edición, México, 1993,

Diccionario Léxico Hispano. Enciclopedia ilustrada en lengua española. Tomo Segundo. Léxico G-2. Edit. V:M: Jackson, 5ª reimpresión 1989,

Gran Diccionario Enciclopédico ilustrado, Edit. Selecciones del Readers Digest. Tomo 9º,19 Edición, México 1982.

Diccionario Jurídico Abeledo- Perrot, Tomo III, Editorial Abeledo-Perrot., Impresión Buenos Aires-Argentina, 1987,

Diccionario de derecho público. Administrativo-Constitucional-Fiscal. Edit. Asterea. Buenos Aires 1981