



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

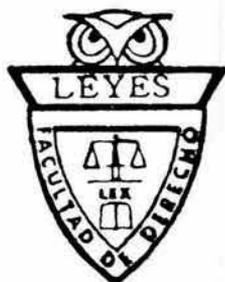
---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**"MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA  
Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MIGUEL MARQUEZ GOMEZ**

ASESOR DE TESIS: DR. RAFAEL LUNA ALVISO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2009

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.





FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno MARQUEZ GÓMEZ MIGUEL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA" bajo la dirección del suscrito y del Dr. Rafael Luna Alviso, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Luna Alviso, en oficio de fecha 23 de enero de 2003 y el Dr. Miguel Angel Mancera Espinosa, mediante dictamen del 14 de agosto del mismo años, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 25 de 2003

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*lrm.

México Distrito Federal a catorce de agosto de dos mil tres.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.  
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
PRESENTE.

Estimado Dr. Venegas:

Hago de su conocimiento que una vez que he revisado el fondo y forma del trabajo de tesis denominado "MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA", elaborado por el C. MIGUEL MÁRQUEZ GÓMEZ, con el asesoramiento del Dr. RAFAEL LUNA ALVISO, emito mi aprobación a dicho trabajo, a efecto de que se continúe con los tramites necesarios para la práctica del examen profesional correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi respeto y admiración, además de enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
"POR MI PAZ HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DR. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA.

Ciudad Universitaria a veintitrés de enero de dos mil tres.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.  
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Estimado Dr. Venegas:

Por este conducto, me permito someter a su consideración el trabajo de tesis denominado "MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA", que con el propósito de obtener el título de Licenciado en Derecho, desarrollo con mi asesoramiento el C. MIGUEL MARQUEZ GÓMEZ.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi respeto y admiración, además de enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

"POR MI-RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".

  
Dr. RAFAEL LUNA ALVISO.

En el colmo de la dificultad, el hombre no concibe que su propio ser es carne y espíritu, sin existir en el lenguaje humano término para agradecer tu obra, quede constancia, gracias padre, eterno creador del universo.

En la obra cumbre de Miguel de Cervantes Saavedra, Don Alonso Quijano al salir del lugar de la mancha, tomo todas sus armas y se dirigió a luchar por la justicia, prometiendo en cada acto de heroísmo honrar a su patria, hoy que salgo de mi lugar natal, debidamente armado, prometo honrar en cada acto a mi amada Universidad Nacional Autónoma de México.

A la siempre erguida Facultad de Derecho, máximo centro de creación, análisis, discusión y difusión del derecho en el país, a todos y cada uno de sus catedráticos, quienes con fe ardiente e intenso amor por el derecho, saben contagiar estos sentimientos en sus alumnos.

Mención especial al Doctor Rafael Luna Alviso, quien me distinguió dirigiendo mi trabajo de tesis y más aún, brindándome su amistad.

Por su invaluable apoyo y comprensión, es un honor decirle gracias, maestro  
Luis Gustavo Arratibel Salas.

Muchas veces sin saberlo, garantiza la formación profesional de muchos mexicanos, quienes tenemos la obligación de retribuir el bien recibido, trabajando por el bien común, gracias pueblo de México.

Modelo de esfuerzo, compromiso, conocimiento, responsabilidad, agudeza y honestidad, inculcando en mi el estudio del derecho, a quien me enseñó que la lealtad es la primera condición de una relación humana, siendo la traición una de las mayores vilezas que un ser humano puede cometer, gracias padre.

El mayor de los agradecimientos y tal vez por eso el más difícil de expresar, a quien me enseñó el amor a la vida, gracias mamá.

A mis hermanas, este logro es para ustedes también, muy en especial para Jimenita, quien llegó a aumentar la felicidad en la familia.

Siempre inspiraste este trabajo, a Adriana, naturalmente.

A quien me otorgó la oportunidad de iniciar mi labor profesional desde los primeros semestres de la carrera, brindándome siempre la enseñanza y el oportuno consejo, gracias Licenciado Gonzalo Espinosa de los Monteros Álvarez del Castillo.

¿Cómo puede ser soportable aquella vida que no descansa en la mutua benevolencia de un amigo? ¿Qué cosa tan dulce como tener uno con quien hablar de todo tan libremente como consigo mismo? ¿Sería por ventura tan grande el fruto de las prosperidades si no tuviéramos quien de ellas se alegrara tanto como nosotros? ¿Y se podrían sufrir las adversidades si uno no encontrara con quien compartirlas?, tan profunda reflexión del maestro Marco Tulio Cicerón, se vuelve trato cotidiano contigo, mi distinguido amigo, Don José Luis González Bonilla.

Genio en la negociación y de profundo sentido común, gracias por su amistad Don Saúl Barrita Mendoza.

Ya conocido por mi en la adversidad, a quien he tenido el honor de llamar hermano, gracias Don Abraham J. Borden Camacho.

Representando siempre un apoyo incondicional e impulsando en todo momento la realización de este trabajo, quede constancia de mi agradecimiento a la familia Valencia Serrano.

Mención especial para un amigo de quien siempre he recibido además, el oportuno consejo para mejorar mi desarrollo profesional, gracias Licenciado Alejandro Valencia Serrano.

Tal vez las circunstancias no han sido las idóneas, aún así me ha abierto las puertas de su casa, por su amistad gracias Don Daniel Landgrave Castillo.

De valiosa colaboración en la realización de este trabajo, a quien considero mi amigo, gracias Licenciado Eduardo Santillán Pérez.

# MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

## INDICE

Introducción. ....	3
--------------------	---

### Capítulo Primero. Conceptos generales.

I.- Estado y seguridad. ....	4
2.- Concepto de seguridad jurídica. ....	12
3.- Causas y consecuencias sociales de la inseguridad. ....	14
4.- Concepto de seguridad pública. ....	23
4.A. Prevención del delito. ....	28
4.B. Vigilancia. ....	35
4.C. Investigación y persecución del delito. ....	42
4.D. Impartición de justicia. ....	61
4.E. Reinserción del delincuente en la sociedad. ....	68

### Capítulo Segundo. Regulación histórica constitucional de la Seguridad Pública.

1.- En la Constitución de 1812. ....	73
2.- En la Constitución de Apatzingan (1814). ....	77
3.- En la Constitución Política de 1824. ....	78
4.- En la Constitución Política de 1836. ....	79
5.- En la Constitución Política de 1843. ....	80
6.- En la Constitución Política de 1847. ....	81
7.- En la Constitución Política de 1857. ....	82
8.- En la Constitución Política de 1917. ....	83

9.-	En la Constitución Política de 1917, después de la reforma de 1994. . .	89
	Capítulo Tercero. La Seguridad Pública en el Derecho Comparado.	

1.-	La Seguridad Pública en el Reino de España. ....	93
2.-	La Seguridad Pública en la República de Chile. ....	96
3.-	La Seguridad Pública en la República Argentina. ....	102

Capítulo Cuarto. Marco constitucional y legal de la Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1.-	Análisis de los preceptos constitucionales sobre Seguridad Pública. ...	104
2.-	Análisis de las leyes reglamentarias en Materia de Seguridad Pública. .	111
3.-	El Sistema Nacional de Seguridad Pública. ....	
3.A.	Definición .....	114
3.B.	Elementos. ....	116
4.-	Análisis de la Coordinación Nacional en materia de Seguridad Pública. .	122
5.-	Justificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ....	123
5.A.-	Estructura. ....	125
5.B.	Funcionamiento. ....	126
5.C.	Crítica. ....	1129
6.-	El manejo de la información en materia de Seguridad Pública.	
6.A.	De la Información Nacional sobre Seguridad Pública. ....	133
6.B.	Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública. ....	138
6.C.	Del Registro Nacional de Armamento y Equipo. ....	139
	Conclusiones. ....	144
	Diagrama .....	151
	Bibliografía. ....	152

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye un estudio general de la Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, desde el punto de vista constitucional. Para elaborar un estudio adecuado de la materia, es necesario llevar a cabo un análisis jurídico completo de diversos conceptos relacionados, ya que la Seguridad Pública ha observado una evolución en su concepto, en la actualidad constitucional se define como una función estatal a cargo de los distintos niveles de gobierno, los cuales deberán coordinarse en un Sistema Nacional el cual comprende todas aquellas actividades encaminadas a abatir la criminalidad.

En la actualidad, la mayor exigencia de la población radica en que el Estado cumpla con una de sus obligaciones elementales, la Seguridad Pública, que a decir de muchos resulta la primera y más importante de ellas, es deber del Estado salvaguardar la seguridad de las personas, sus posesiones, propiedades y derechos, así como la preservación de las libertades.

Como estudiosos del derecho, sabemos que esta función estatal se ha establecido desde el origen de nuestro máximo ordenamiento, en él se dispone que la Seguridad Pública compete a diversos organismos gubernamentales, estableciendo las distintas jurisdicciones y competencias que a cada uno le corresponde, en este entendido, el presente trabajo aporta un análisis del fundamento constitucional sobre la seguridad pública y el sistema nacional de seguridad pública, en el marco que engloba todas y cada una de las actividades relativas a las mencionadas materias, en particular las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro; en el presente trabajo por supuesto, se expresarán las críticas y recomendaciones pertinentes.

Es evidente que la inseguridad a nivel nacional, ha crecido de manera preocupante, este fenómeno es causado por distintos motivos, mismos que también serán

analizados en el presente trabajo, entre ellos observamos aspectos de tipo social, económico, político, en específico, la falta de una eficaz prevención del delito, la fuerza corruptora de la delincuencia que llega a instituciones procuradoras y administradoras de justicia, las graves irregularidades que se presentan en los centros destinados para la readaptación social, mismos que no cumplen con su encomienda de reinsertar al delincuente en la sociedad.

En conclusión, el presente trabajo es un análisis de la problemática anteriormente descrita, tomando como referencia nuestro máximo ordenamiento, el cual es en la actualidad uno de los más actualizados y mejor acabados en la materia.

## CAPITULO PRIMERO.

### I.- ESTADO Y SEGURIDAD.

Es necesario, tratar desde el inicio del presente trabajo, diversos conceptos como lo son el de Estado, Constitución y por supuesto el de Seguridad Jurídica, para encontrarnos en posibilidades de lograr un adecuado análisis constitucional de la Seguridad Pública, tal y como se pretende con el desarrollo del presente trabajo.

Podemos considerar que *“Estado es la sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”*,<sup>1</sup> este concepto de Estado, en conjunto con otras concepciones que trataremos en el cuerpo del presente trabajo, serán de gran importancia en la integración de nuestro estudio.

Otro concepto que debemos incluir en nuestro estudio, es el de Constitución, al respecto el maestro JORGE CARPIZO en su obra titulada ESTUDIOS

---

<sup>1</sup> GONZALEZ URIBE HECTOR, TEORÍA POLITICA. México. 1995. Novena Edición. Página 163.

CONSTITUCIONALES, considera que Constitución son “ los actos que se realizan entre gobierno y pueblo y el logro de un cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran... así la realidad tiene una constitución, que es la forma como se conduce esa comunidad ... esta realidad se puede contemplar desde diversos ángulos: el económico, el político, el sociológico, el jurídico, el histórico, etcétera, la realidad contemplada desde el punto de vista jurídico, nos muestra la vida normativa de un país y nos enseña la realización de una serie de de actos propios de derecho... la constitución de un país puede ser escrita o consuetudinaria .... la constitución real de un país es una perpetua adecuación entre la constitución escrita y la realidad y esta realidad limitada y encausada por la norma fundamental de ese orden jurídico”<sup>2</sup>

Corresponde hacer referencia al concepto de Seguridad, este proviene del Latín SECURITAS que a su vez se deriva del adjetivo SECURUS, el cual está compuesto por SE, SIN Y CURA, que significa cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

El concepto de Seguridad Jurídica, a decir del Doctor García Maynez, se considera como “un estado jurídico que protege en la más perfecta y eficaz de las formas los bienes de la vida; realiza tal protección de modo imparcial y justo; cuenta con las instituciones para dicha tutela y goza de la confianza, en quienes buscan el derecho, de que este será justamente aplicado”.<sup>3</sup>, por el momento, baste solo con enunciar este concepto, toda vez que en el numeral siguiente, lo analizaremos a detalle.

Ahora bien, adentrándonos en el concepto de estado, debemos recordar que a decir de Juan Jacobo Rousseau, cuando el hombre llega al punto en que los obstáculos que se le presentan impiden su conservación y a mi parecer no solo conservación sino además su desarrollo, en el estado natural y dichos obstáculos superan la fuerza de

---

<sup>2</sup> CARPIZO JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. México. 1980. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Págs. 289 y 290.

<sup>3</sup> GARCÍA MAYNES EDUARDO. DIALOGOS JURIDICOS. México. Editorial Porrúa. 1991. Pág. 387.

cada individuo, este se ve en la necesidad de variar su modo de vida, para alcanzar la sobrevivencia, esta variación consiste en asociarse, en aportar cada uno su persona y su poder, para ponerlo bajo la suprema dirección de la voluntad general y así cada miembro pasa a ser parte integrante de un todo, se pasa de ser individuo a ser colectividad, es decir a formar una ciudad, posteriormente, sostiene el mismo autor, se forma la Republica, que se denomina Estado cuando es activo y potencial en relación con sus semejantes.

Con la transición que precisamos en el párrafo anterior, el hombre sufre una transformación muy notable y opera en su conducta la sustitución del instinto por la justicia, el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desee y pueda alcanzar, ganando a cambio de ello, la libertad civil y la propiedad de lo que posee.

La colectividad, al manifestar su voluntad, ahora lo hace en forma de ley, teniendo la facultad de ejecutar dicha voluntad, haciéndola cumplir aún por medio de la aplicación de la fuerza, teniendo también la facultad de resolver las controversias que se suscitan entre los ciudadanos, lo que resulta en la función legislativa, ejecutiva y judicial del Estado.

Resulta evidente que esta nueva forma de organización social, implica funciones y facultades para hacer cumplir la voluntad general, en el entendido de que se persigue el ideal de libertad civil y protección a la propiedad, ahora bien, nosotros nos preguntamos ¿cual es la voluntad general?, sin duda la voluntad general es en el sentido de mantener a salvo la vida, propiedad, derechos reconocidos a los ciudadanos, así como preservar las libertades que le reconoce la voluntad general.

Por lo anterior, debemos considerar que una de las funciones principales que debe llevar a cabo el Estado, es brindar a los ciudadanos la seguridad de que su vida, sus

derechos, posesiones, propiedades y libertades se encuentran salvaguardadas, por los medios que posee el mismo Estado, de ahí proviene la obligación de este de brindar Seguridad Jurídica, Seguridad Social, Seguridad Pública y Seguridad Nacional.

Desde esta perspectiva, comprendemos y justificamos que la Seguridad Pública, sea una función estatal, establecida, desde el documento fundamental del Estado, la Constitución, situación que en nuestro país lleva formalmente establecida, menos de una década, de ahí la necesidad de aportar un análisis de la Seguridad Pública, tomando como referencia nuestro máximo ordenamiento.

Es importante antes de continuar nuestro estudio, establecer las diferencias existentes entre el concepto de Seguridad Nacional y el concepto de Seguridad Pública, el primero de ellos se refiere esencialmente al aspecto externo del Estado, a la defensa exterior de la nación, a la protección de diversos valores nacionales que tendrán repercusión al interior del Estado, a la aplicación de políticas que permitan llevar a cabo los objetivos esenciales de la nación, mientras que el segundo refiere a la función estatal enfocada al interior de la nación, no debemos perder de vista la íntima relación que existe entre ambas funciones, pues sin duda, una repercutirá en la otra, por ejemplo, al existir problemas serios con la Seguridad Pública, como lo puede ser el incremento en el número de secuestros, se afecta la gobernabilidad del país, se afecta la inversión productiva, ya que los empresarios extranjeros tienen miedo fundado de radicar en México, lo cual de no controlarse se puede convertir en un problema de Seguridad Nacional.

A mayor abundamiento, cuando nos referimos a Seguridad Nacional, en concepto del Colegio de Defensa Nacional, la Seguridad Nacional es *“la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder ( político, económico, social y militar), con el fin de*

*alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como de los procedentes del exterior.”<sup>4</sup>*

Algunos autores consideran que un concepto integral de Seguridad Nacional, incluye los aspectos tanto internos como externos, pero en mi concepto, se debe hacer una diferenciación entre ambas, pues como ya ha mencionado, la Seguridad Pública se encarga de procurar hacia el interior del país, con sus propias instituciones, leyes y ámbitos de competencia, mientras que la Seguridad Nacional es un concepto que procura hacia el exterior del país, con sus propias instituciones, leyes y ámbitos de competencia, aunque como ya se precisó, se encuentran íntimamente relacionados.

Es importante tomar en cuenta, que el mismo Hans Kelsen, manifiesta que resulta muy difícil definir el concepto de “Estado”, toda vez que se utiliza para referirse a diversas situaciones, es decir, la palabra Estado es utilizada en ocasiones para definir a la sociedad o una forma especial de sociedad, pero también el mismo vocablo, se utiliza en un sentido más estricto, para designar un determinado órgano de la sociedad, como puede ser el gobierno, o el territorio.

Él mismo considera que la situación parece ser más sencilla cuando el Estado es conceptualizado desde un punto de vista meramente jurídico, ya que se le considera únicamente como un fenómeno jurídico, a decir del autor como sujeto de derecho, y más específicamente como persona colectiva y siendo precisos como persona jurídica, teniendo como diferencia de las demás personas colectivas, el orden normativo que lo constituye.

---

<sup>4</sup> COMPENDIO DE LECTURAS REQUERIDAS. MATERIA SEGURIDAD NACIONAL. Primera parte. Septiembre 1995. Colegio de Defensa Nacional. Pág. 46.

Considerando el concepto sostenido por Hans Kelsen, podemos decir que en el orden normativo, la Seguridad Pública debe considerarse como una función estatal, tal y como ocurre en el Derecho vigente mexicano, asimismo es por todos conocida la jerarquización que el mismo doctrinario hace de la ley, por lo que al tener esta función estatal un carácter prioritario y fundamental, debe establecerse en el documento fundamental del Estado, que es la Constitución, por lo que podemos decir que nuestro máximo ordenamiento es acorde con los conceptos que sostiene el Hans Kelsen.

A decir de Max Weber, *"el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia"*,<sup>5</sup> tal afirmación, nos permite considerar que el Estado es una perfección alcanzada por el hombre para organizarse en una asociación necesaria que brinde ante todo seguridad y bienestar, por lo que no se puede vivir fuera de el, mientras que si podemos prescindir de otras formas de organización, por lo que este concepto nos da una gran luz sobre el tema materia del presente trabajo.

Tomemos en cuenta también las afortunadas consideraciones del Doctor Eduardo Andrade Sánchez, en relación con las funciones originales del Estado dentro, de las que considera el ser guardián del orden, garante de la paz pública, ser el concentrador de las facultades de resolución de conflictos y monopolizar el ejercicio de la violencia legítima.

Como se ha mencionado, nuestra ley máxima, ha establecido como función estatal, la Seguridad Pública, pretendiendo lograr con ello la paz y el orden públicos, precisando en que consiste dicha función y estableciendo los lineamientos sobre los cuales se deberá llevar a cabo dicha función.

---

<sup>5</sup> MAX WEBER. POLITICA Y CIENCIA. México. Editorial Premia 1981. Pág. 8.

A decir del Doctor Andrade Sanchez, en épocas pasadas, la función del Estado fue la de "policía", y nos refiere que hay que entender con mucho cuidado este término, puesto que esto significaba, funciones de gobierno en general encaminadas a lograr y mantener el orden general en la comunidad y no sólo a funciones de vigilancia pública, o represión.

La función policial del Estado se entiende como función de orden general de gobierno, a decir del mismo autor quien nos hace notar que la palabra policía y política tienen la misma raíz.

Esta función de policía abarcaba aspectos de la vida que en la actualidad se consideran privados.

Es importante hacer mención, que el concepto de Estado policía, se refiere a la función administrativa, estamos en el entendido que la libertad que gozan los gobernados, tiene necesariamente límites, que corresponde trazar a la Seguridad Pública, de igual forma, la acción administrativa, deberá ser regulada por el poder judicial, en otras palabras el término policía no tiene el mismo sentido, cuando nos referimos a la función pública, que cuando nos referimos al término comúnmente utilizado por las personas, nosotros entendemos que dicha función corresponde a la limitación por una autoridad pública y en el interés público de una actividad de los ciudadanos, sin que deje de ser una actividad privada, ella solamente es reglamentada, no deja de ser libre sino en la medida en que no está restringida expresamente por las prescripciones de policía, es decir la libertad es la regla y la restricción por medidas de policía es la excepción.

El término policía, dada la antigüedad de su uso, sigue justificando su empleo incluso frente a otros términos como lo pueden ser el intervencionismo estatal o la actividad de limitación.

Etimológicamente la palabra policía deriva del latín *POLITIA* y del griego *POLITEIA*, denotando ambas la referencia a lo que es propio de la comunidad política o mejor dicho *POLIS*.

Hacia comienzos del siglo XV, se entendía por policía, la actividad que se refiere al logro del bien común, en específico la prosperidad y seguridad públicas, así a través del tiempo se fue dando especial relevancia a dicho concepto, lo que tiene como consecuencia que para la doctrina es fundamental la idea de coacción, hasta el punto de excluir la policía de bienestar que era la postura que prevalecía, para llegar al extremo de apegarse de manera estricta al concepto de policía de seguridad.

Con el logro de los pueblos de tener ciertas libertades y derechos, la actividad de policía del Estado se ve limitada únicamente a la facultad de restringir los derechos de los gobernados.

De ahí que el concepto vulgar de policía, se identifica con el agente de policía o de tránsito, gendarme o guardián del orden público, del encargado de la vigilancia de la vía pública y su función se le encomienda frecuentemente a los Ayuntamientos o autoridades ciudadanas que atienden los asuntos locales, nosotros sabemos que que la palabra policía tiene dos acepciones, en un sentido general, designa toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público y en un sentido restringido la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden general y exterior, siempre sometiendo su intervención al principio de legalidad.

Ahora bien, analizando la necesidad del hombre por gozar de seguridad, podemos decir que dicha necesidad le es innata, desde el momento en que abandona el claustro materno y enfrenta la vida, el hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, desde lo referente a las materias laborales, sociales, de asistencia sanitaria,

hasta lo relacionado con aquellas actividades cuya protección esta encomendada únicamente a las fuerzas y cuerpos de Seguridad Pública.

## 2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Para poder llevar a cabo un estudio completo del concepto de Seguridad Pública, es indispensable referirnos primeramente al concepto que a nuestra consideración, es originario de la Seguridad Pública, dicho concepto es el de Seguridad Jurídica, concepto bien conocido por nosotros como abogados, para tal fin la mejor opción es apegarnos al concepto que maneja el Maestro Eduardo García Maynes, quien expresa que *“seguridad significa un estado jurídico que protege en la más perfecta y eficaz de las formas los bienes de la vida; realiza tal protección de modo imparcial y justo; cuenta con las instituciones para dicha tutela y goza de la confianza, en quienes buscan el derecho, de que éste será justamente aplicado”*.<sup>6</sup>

El maestro Maynes al explicar detalladamente la definición, menciona que se considera a la seguridad como un estado jurídico, toda vez que resulta de la normal eficacia de los preceptos protectores de bienes como la propiedad, la salud, la libertad o el honor de las personas, la seguridad en la primera de sus formas, sólo existe realmente, ahí donde los mencionados bienes se encuentran protegidos por medio de prescripciones que son normalmente cumplidas por los particulares o en último de los casos se impone por los órganos del poder público.

Es por nosotros bien sabido que el derecho se refiere al mundo del deber ser, de ahí que la definición correctamente expresada por el autor, tenga poca y en la mayoría de las veces nula aplicación, debemos entender que este estado jurídico referido en el concepto, es un estado ideal, que pertenece al mundo del deber ser y nuestra sociedad ni por asomo, se ha acercado a este estado ideal, desgraciadamente, aunque el

---

<sup>6</sup> GARCÍA MAYNES EDUARDO. Op. Cit. Pág. 387.

espíritu de este concepto se encuentra dispuesto en nuestro máximo ordenamiento y en las leyes secundarias, es poco cumplido, de ahí que se diga que no existe una seguridad total.

El mismo maestro califica como letra muerta, las normas que no tienen aplicación y este estado jurídico se caracterizaría por la normal eficacia de los preceptos protectores de los bienes jurídicamente tutelados, situación que evidentemente en nuestra sociedad, podemos considerar siguiendo el concepto del maestro, como letra muerta, en letras precisas del autor, el concepto de letra muerta se traduce de la manera siguiente *“no se trata de que haya leyes que ofrezcan garantías desde el papel de los códigos, lo importante es que sean respetadas por sus destinatarios ya se trate de los súbditos, ya de las autoridades que deben hacerlas cumplir... el valor de que estamos tratando es únicamente realizable dentro de un orden concreto de la convivencia humana. Si las normas que tienden a la implantación de un estado de seguridad no adquiere la eficacia sea a través de actos de obediencia, sea a través de actos coactivos, la finalidad perseguida por el autor de aquellas resulta ser letra muerta”*,<sup>7</sup> en esta explicación se evidencia la necesidad de que los preceptos legales sean cumplidos, situación que de no ser así, en nuestro concepto lleva en sí mismo el motivo inicial de toda la serie de ineficacias que resultan en una consuetudinaria violación de la ley.

Siguiendo con el análisis de la definición, el autor menciona que el valor a que se refiere cuando sostiene que la protección será de modo imparcial y justo, contiene dos aspectos, en primer lugar es que la tutela no ha de existir únicamente a favor de determinados grupos, clases o individuos, sino que debe extenderse a todos los miembros de la sociedad y en segundo término se refiere a que será justa en la medida en que se adecue a las necesidades de los sujetos y al valor de los bienes que se pretende proteger, ambos conceptos constituyen la base del sistema jurídico mexicano, las cuales se encuentran plasmadas en diversos artículos constitucionales,

---

<sup>7</sup> GARCÍA MAYNES EDUARDO. Op. Cit. Págs. 387 y 388.

aquí encontramos la misma situación a la que hemos hecho referencia, en el sentido de que esto constituye un estado ideal de cosas, lo que conocemos como el deber ser, precisamente en atención a que dicha imparcialidad y justicia no ha sido alcanzada, observo en nuestro máximo ordenamiento, un especial cuidado en la aplicación de sanciones por responsabilidad penal, nuestra constitución se constituye como se puede apreciar hasta de un análisis somero, en un catálogo de disposiciones procesales penales, considero que esto es con el objetivo de que estas normas de naturaleza delicada, sean aplicadas de una manera imparcial y justa.

Indica el autor en su definición, que se presupone la existencia de instituciones encargadas de la tutela de la seguridad y que dichas instituciones gozan de la confianza de quienes acuden a ellas, en nuestros sistemas de procuración y administración de justicia, existen infinidad de instituciones creadas con el objetivo de tutelar dicha seguridad, sin embargo, dichas instituciones no cumplen con la tarea que se les ha encomendado, al contrario dichas instituciones se han visto invadidas por la corrupción, que genera impunidad, lo que tiene como resultado que la sociedad cuestione justificadamente el actuar de dichas instituciones, creando un sentimiento generalizado de desconfianza en las mismas.

El autor acertadamente considera importante la confianza que debe existir de la ciudadanía hacia las instituciones, refiere que dicha confianza encuentra su condicionante, en la experiencia observada, es decir, al ser aplicadas normalmente las medidas protectoras, por funcionarios justos y capaces, evidentemente más grande será la eficacia de éstas, por lo tanto, se fortalece la convicción de que estas normas seguirán aplicándose en forma correcta.

### 3.- CAUSAS Y CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA INSEGURIDAD.

El fenómeno de la delincuencia, tiene diversas causas, como pueden ser las de orden sociológico, político, económico y para algunos autores hasta jurídicas, en este capítulo se analizará lo relacionado a las teorías que explican la delincuencia como un fenómeno sociológico, aunque nos referiremos brevemente a las demás teorías.

Como sabemos, la sociología, estudia el comportamiento de los seres humanos en sociedad, se dice que es la ciencia de la sociedad o de los fenómenos sociales, el estudio de los hombres en cuanto a su conducta relacionada a la sociedad, actualmente la sociología, estudia las necesidades industriales, así como los procesos de crecimiento económico, las instituciones políticas y económicas, situaciones que son de gran importancia para analizar el fenómeno de la delincuencia.

Actualmente existe un problema social, ya que nos damos cuenta de que falla la capacidad de la sociedad para ordenar las relaciones entre las personas, cuando sus instituciones se encuentran en una crisis de funcionamiento, eficacia y credibilidad, cuando los hechos específicos, hacen suponer que la legislación aplicable a los mismos es obsoleta, cuando los valores de la sociedad se encuentran corrompidos y el respeto al orden común se ha perdido.

Existen Teorías que postulan que el delito es un fenómeno normal en las sociedades humanas que solo puede ser eliminado mediante la institución de controles y de sanciones sociales, tan duras que destruirán otros valores fundamentales del hombre, se menciona también que en relación con cada tipo de sociedad se observa un propio índice de criminalidad.

Podemos considerar al delito como un fenómeno sociológico, en primer término porque se ejemplifica un conflicto entre el individuo y la sociedad, es decir entre el individuo infractor de la Ley y el orden público, así mismo porque al ser violada la Ley Penal, se constituye una violación a un elemento de control social y finalmente

porque la represión del delincuente es llevada a cabo por la sociedad, que se ha organizado y dispuesto instituciones para la defensa social.

Los problemas precisados en el párrafo anterior, hacen de nuestra sociedad un campo fértil para que surja la delincuencia, este fenómeno se presenta en diversos estratos sociales y afecta a individuos de diversas edades y características, por lo que su estudio es una tarea compleja y extensa, en el presente capítulo se estudiará únicamente como surge la delincuencia entre personas jóvenes de diversos estratos sociales, por ser la parte en la que consideramos se deben enfocar los esfuerzos de la autoridad para atacar este problema.

En la clase social más baja, comúnmente los delincuentes nacen y se crían en un ambiente que además de la extrema miseria, presenta prostitución, incultura y vicios; es natural que quién se desarrolla en tal ambiente, no tendrá una preparación que le facilite los medios de subsistencia apropiados para vivir decentemente, y por lo tanto, desde su infancia, se verá obligado a trabajar o conseguir de cualquier forma el diario sustento y considerando su falta de preparación y de relaciones con actividades productivas legales, su trabajo se iniciará posiblemente en el mismo barrio, o en la ciudad y cuando mas, obtendrá un destino en el cual se verá siempre mezclado con el vicio y los ambientes insanos, como pueden ser cantinas, casas de prostitución, restaurantes de baja categoría y demás lugares donde puede iniciar sus relaciones, con la gente que frecuenta dichos lugares, en su mayoría delincuentes que en tales centros abundan.

Como podemos observar, el entorno de la persona que se desarrolla en un ambiente como el descrito en el párrafo anterior, lo va condicionando a situaciones propensas a la comisión de delitos, por lo que sería demasiado exigir a un muchacho criado en ese ambiente, su iniciación en un camino de salud mental y productividad o propensión a un ambiente de trabajo, posteriormente, al entrar en la pubertad,

necesitará más dinero, bien sea para cubrir los gastos que le ocasionan los vicios que vaya adquiriendo o bien para presentarse mejor ante las personas de su preferencia, pero como no puede aspirar a un mejor empleo por falta de aptitudes, le será indispensable delinquir para poder cubrir sus necesidades, lo cual se le facilitará tomando en cuenta que durante toda su vida ha tenido relación directa con personas que lo pueden adiestrar en la comisión de delitos.

El camino natural del delincuente, como lo estamos estudiando, es iniciar su actividad delictiva con pequeños robos, que le provean los recursos necesarios para cubrir sus necesidades, ocasionalmente será sujeto a un procedimiento penal, en el cual de ser condenado cumplirá una pena baja, en relación con el monto y condiciones de ejecución del robo, estando interno, por desgracia conocerá a otros delincuentes que lo ayudarán a perfeccionar sus métodos de ejecución de delitos y en el peor de los casos se integrará a una banda organizada de delincuentes, con lo cual se convertirá al paso del tiempo en un delincuente profesional.

Las aseveraciones realizadas anteriormente, parecen ser fatales y brindar poca confianza en la readaptación social del delincuente, sin embargo, como podemos observar la fatalidad se ha convertido en la generalidad, pues el entorno, con sus aspectos corruptos, acaba por determinar la conducta del individuo.

Se ha analizado el desarrollo delictivo, de un delincuente, el cual presenta condiciones de vida en extremo adversas, no es la finalidad de este capítulo analizar todas las "categorías" de delincuentes, pero considero importante analizar la categoría de delincuentes, que han nacido en un lugar de clase media, media baja y aún baja, quienes, siendo hijos de familia no han querido o no han podido estudiar o prepararse en algún oficio, por falta de recursos económicos o capacidad intelectual, y al verse privados de algunos privilegios o placeres y observar también la vida más fácil de algunos de sus compañeros de barrio que si adquirieron empleo, se ven en la

necesidad de practicar pequeños robos esporádicos, al ser detenidos y en caso de purgar alguna pena, la cumplen, regularmente vuelven a su casa y prometen regenerarse, situación que cumplen durante un tiempo, mientras se les presenta una nueva oportunidad de delinquir o la necesidad los induce a cometer otro delito, por lo regular estos delincuentes llevan una vida normal y en ocasiones consiguen empleo, el cual conservan mientras tienen la oportunidad de cometer un robo y en su caso robar a la misma empresa donde trabajan, en un delito continuado hasta que son sorprendidos y despedidos.

Para redondear el análisis del delincuente, en relación con su estrato social, existe otro grupo, que lo constituyen los hijos de hogares de clase alta, los cuales regularmente son proveídos por sus familias de condiciones favorables para recibir una educación adecuada, pero no estudian, en el sentido exacto de la palabra, sino que sólo se dedican a vegetar por largos años en las instituciones educativas a las que asisten, esto con la anuencia de sus padres, a los que únicamente les importa tenerlos inscritos en un colegio, para ellos (los padres) darse mayor libertad en su vida social, y quienes creen que su obligación con los hijos termina al pagarles una mensualidad en una escuela costosa y darles dinero para sus gastos.

Estos jovencitos aceptan de buen agrado, en principio, este tratamiento, pero a medida que crecen y sus pequeñas travesuras, no reprimidas, van tomando proporciones, piensan en algo mayor y más apropiado para demostrar a sus compañeros cierta valentía, y es entonces cuando uno de ellos propone a dos o tres más efectuar o cometer un delito ya clasificado en el Código Penal, delito que les dará la oportunidad de conocer quienes de entre ellos son los más decididos o valientes para conseguir algún dinero extra, y también de experimentar la sensación de verse perseguidos por la policía y demostrarle a ésta que ellos son más hábiles e inteligentes, tanto para cometer el delito como para burlar la ley.

En estos casos, el joven que se embarca en tal empresa por el sólo hecho de demostrar valía ante sus compañeros, pero que en su interior aun no está maleado, si es detenido y enjuiciado, recapacitará en el perjuicio que se ha acarreado tanto a el mismo como a sus familiares, y posiblemente no volverá a reincidir; por el contrario al que tiene un instinto inclinado a la delincuencia, la cárcel lo envalentonará y le servirá de escuela, y por lo tanto, de allí saldrá en busca de nuevas aventuras de la misma índole, para posteriormente convertirse en un delincuente profesional, ya que ello en él es innato y sus instintos sólo se encontraban dormidos.

Este nuevo delincuente, por su posición social, por los conocimientos adquiridos en sus estudios, y aún su misma cultura, posiblemente se dedicará a las estafas y falsificaciones, ya que sus relaciones y ambiente social, le son propicias para establecer buenos contactos en la industria, la banca, el comercio, etc., en donde lógicamente actúan tales delincuentes o también como instigador y organizador de atracos y robos en gran escala, para los cuales le serán de la misma utilidad los contactos que pueda establecer mediante sus relaciones sociales.

En todos los supuestos expuestos anteriormente, las consecuencias sociales son graves, pues se trata de delincuentes potenciales, quienes en el desarrollo de su vida delictiva, llevarán a cabo diversos tipos de delitos, los cuales ante la actual complicación para ser cometidos, dados los sistemas de seguridad que se han implementado, ocuparán medios de comisión cada vez más violentos para poder llevarlos a cabo eficazmente.

Ahora bien, existen como se mencionó al principio de este capítulo, otros aspectos que se consideran como causas de la delincuencia, mismos que se analizan brevemente.

Existen aspectos de índole político que también se constituyen en detonantes de conductas delictivas, el combate a la inseguridad y el abatimiento de la delincuencia, son problemas cuya respuesta inmediata es prioridad para el Gobierno de la República, es una parte fundamental en las promesas de campaña de los candidatos a cargos de elección popular de todos niveles, el que se brindará mayor seguridad, el problema se presenta cuando se llega a la incongruencia entre las promesas de campaña y los hechos de gobierno, cuando la Seguridad Pública ya no es prioridad como lo era en campaña, cuando el destino de los recursos públicos tiene varias prioridades antes que el de ser empleados en materia de Seguridad Pública, lo que deviene en el sentimiento popular de que el funcionario está incumpliendo con su encomienda y no justifica su existencia.

Existen en la sociedad, diversos grupos que utilizan la provocación y la violencia para manifestar su descontento con las políticas implementadas por el gobierno, estas actividades de carácter violento han tenido recientemente ciertos resultados favorables a dichos grupos, pues han logrado revertir las políticas, proyectos y acciones de gobierno que ha decir de ellos les afectan, lo cual causa ante otros grupos del mismo género la impresión y el antecedente de que mediante la utilización de la violencia pueden hacer frente al gobierno.

Consideramos, que en realidad estos grupos utilizan situaciones socialmente aceptadas, para llevar a cabo actos que de conocerse en realidad serían reprobables, es decir, tratan de justificar su actuar propenso a cometer hechos que socialmente no serían aceptados, encubriéndolos con supuestas causas que nadie se atrevería a rechazar.

Una de las causas de inseguridad pública en el ambiente político es la falta de información adecuada por parte de la autoridad, la cual por ejemplo se desencadenó en el conflicto armado de Chiapas, y en el desarrollo de diversos grupos armados en

el país y recientemente el conflicto que se suscita por los pobladores de San Salvador Atenco, con motivo de la construcción del aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, éste es un claro ejemplo de la falta de información y manejo político, el cual tiene como consecuencia que se violente el Estado de Derecho llegando al absurdo de que el gobierno intercambie a personas legalmente detenidas por reos capturados por un grupo armado y de que con estos hechos, otros grupos rebeldes se sientan con la capacidad de oponerse violentamente y salir airosos ante actos de gobierno.

Como un breve acotamiento, cabe preguntarnos cual es el factor que políticamente ha desencadenando la delincuencia, podría ser la incapacidad de los gobernantes para implementar leyes que abatan eficazmente la delincuencia, su incapacidad para generar las condiciones que permitan la creación de empleos que en realidad remuneren el trabajo y permitan que una familia subsista adecuadamente con el trabajo del padre de familia, mientras la madre se encarga de educar a los menores o viceversa, es decir, si la madre únicamente es la que sale a trabajar, para que de esta forma se puedan inculcar y mantener valores primordiales a los menores; o bien puede ser y esperemos que no sea así, que el pueblo se ha corrompido de tal manera que prefiere esperar que el paternalismo gubernamental lo ayude a salir adelante, sería posible que el pueblo siga esperando a que llegue al gobierno la persona “que cambie las cosas”, para así ponerse a trabajar, a estudiar y a producir, ésto sería desastroso, pues para cambiar esta manera de pensar generalizada, se necesitaría el paso de varias generaciones para corregir el rumbo.

La seguridad desde el punto de vista político, se controla a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual se encarga de investigar aspectos delicados que se relacionen con la Seguridad Nacional, cabe mencionar que al referirnos a Seguridad Nacional, hacemos alusión a la soberanía, estabilidad, gobernabilidad y progreso de la nación mexicana, por lo que cuando nos referimos a “asuntos de seguridad nacional”, nos referimos a asuntos que

ponen en riesgo dicha estabilidad y/o gobernabilidad, pero no solo es necesario investigar y conocer determinados problemas, se necesita la voluntad política para hacerles frente eficazmente, para tomar grandes medidas que resuelvan grandes problemas y es el hecho, de que cualquier actor político, rehuirá a su responsabilidad para tomar estas medidas, pretendiendo mantener a salvo su imagen pública.

La situación política actual del país, es en extremo compleja, por lo que analizar el actuar de las instituciones gubernamentales, para entrever su responsabilidad como causantes de la inseguridad pública, sería materia de un trabajo más extenso lo cual no es el objetivo de la presente tesis.

Ahora bien, por lo que hace a los aspectos de orden económico que desencadenan la delincuencia, basta recordar que la economía tiene su origen en la escasez, la necesidad de la actividad económica y la satisfacción de dicha escasez, el hombre es un ser que tiene diversas necesidades, es un ser insatisfecho desde el punto de vista económico y al perseguir la satisfacción de sus necesidades, jamás las considerará totalmente colmadas, no importando el nivel de desarrollo que alcance.

Es una realidad palmaria, que en nuestro sistema económico, pocos individuos lograrán una satisfacción adecuada de sus necesidades y que la mayoría de las personas carecen de una buena preparación, por lo que estas últimas, carentes de oportunidades llegarán en su desesperación al extremo de cometer desde un pequeño robo, un fraude y hasta un secuestro con el fin satisfacer sus necesidades económicas.

Las causas jurídicas que detonan la actividad delictiva, se presentan en la procuración y administración de justicia, principalmente en la corrupción, la falta de atención al ciudadano, la irresponsabilidad traducida en ocio por parte del funcionario encargado de atender al ciudadano y demás prácticas que solo ocasionan que los procedimientos penales se alarguen y sean muy pocos los delincuentes que se

consignan, menos los que reciben un auto de procesamiento y menos aún los que son condenados por sus conductas, lo cual tiene como resultado la ineficacia de lo establecido en nuestra Carta Magna, en relación con la seguridad de que las personas que transgredan la ley, serán sancionadas conforme a lo establecido en dicho máximo ordenamiento y las leyes aplicables.

Como abogados conocemos perfectamente estas situaciones y somos partícipes de la mayoría de ellas, solo un desempeño profesional ético del derecho, tendrá como resultado la eficacia en la procuración y administración de justicia, por lo que no podemos rehuir a nuestra responsabilidad en la participación que tenemos en estas actividades estatales, mismas que se encuentran comprendidas dentro del concepto de Seguridad Pública.

#### 4.- CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Adentrándonos en el tema principal del presente trabajo, corresponde analizar el concepto de Seguridad Pública, en un capítulo anterior hicimos referencia al origen del término Seguridad Pública, recordando, el término seguridad proviene del latín SECURITAS, que a su vez deriva del adjetivo SECURUS, el cual esta compuesto por se, sin y cura, que significa cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

Trasladando el concepto de Seguridad Jurídica que maneja el maestro Eduardo García Maynes, a la integración de nuestro concepto de Seguridad Pública, podemos observar que como lo manifiesta el maestro y como se desprende de la misma terminología que hemos precisado, la seguridad como concepto presupone un estado ideal, en el cual la integridad de los ciudadanos, sus derechos y sus libertades se encuentran garantizados por los órganos de gobierno destinados para tal efecto, de ahí que exista una total congruencia con el origen de la palabra, el cual alude a una

despreocupación, a un estado en el cual las personas no temen preocuparse, es decir se encuentran seguras.

Es importante considerar que el concepto de seguridad comprende dos aspectos, por una parte se encuentra el aspecto meramente objetivo, en el cual no caben juicios personales, el cual única y exclusivamente se fundamenta en hechos, los cuales son posibles de medir y se pueden formar estadísticas, este aspecto se refiere a la realidad fáctica únicamente; por otro lado, el concepto de seguridad debe entenderse también en un aspecto subjetivo, en este sentido el concepto atiende a la perspectiva que cada persona tiene de ese estado ideal es decir, "si la persona se siente segura", de ahí la dificultad para empatar los conceptos, pues determinados parámetros indican que la Seguridad Pública, por ejemplo se encuentran en un estado cercano al óptimo, por otra parte, puede ser que las personas no se sientan seguras, por lo cual es comprensible que en ocasiones se considere que los órganos de gobierno encargados de desarrollar la función de desarrollar Seguridad Pública no estén cumpliendo con su encomienda, a pesar de que así pudiera ser.

Es oportuno considerar, el concepto de Estado que aporta Max Weber, ya que el mismo, es el que considero, se adapta mejor a nuestro tema de estudio, él manifiesta que *"el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos sostenido mediante la legítima violencia."*<sup>8</sup>, con este concepto, podemos considerar que la legitimación en la aplicación de la violencia, en distintos grados, obedece a la intención de la comunidad de lograr el estado ideal en el cual sea respetada la vida, la integridad, los derechos, y las libertades de los ciudadanos y cualquier conducta que atente sobre dicho estado ideal, es reprochable socialmente y corresponde a los órganos de gobierno tomar las medidas necesarias para combatir dichas conductas y poder alcanzar y mantener ese estado ideal, en el cual la sociedad se encuentre en paz y conviva en orden.

---

<sup>8</sup> MAX WEBER. Op. Cit. Pág. 12.

Podemos considerar que la Seguridad Pública es aquel estado en el cual se respetan los derechos de los ciudadanos, en el cual los órganos de gobierno se encargan de lograr y mantener dicho estado combatiendo todas aquellas conductas que atentan contra el mismo, éste combate debe consistir en acciones que atiendan y repriman dichas conductas antisociales, sus condiciones generadoras y sus efectos desde diversos puntos, que llevan desde crear la legislación que tipifique dichas conductas, llevar eficazmente la ejecución de la legislación creada, y a administrar justicia en cada caso.

En México con las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro, la Seguridad Pública se ha considerado formalmente como una función estatal, siguiendo el texto constitucional, definimos la Seguridad Pública como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, que comprenden todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

El concepto que maneja nuestra máxima ley, es el que se desarrollará en el presente trabajo, nos podemos dar cuenta que dicho concepto incluye diversos aspectos mediante los cuales los órganos de gobierno competentes, combaten las conductas que atentan contra la paz y el orden públicos y que dicha actividad se reconoce como una función estatal, analizando este concepto encontramos lo siguiente:

I.- Se considera a la Seguridad Pública como una función estatal, también como una función de gobierno, con este concepto dicha función se eleva al grado de una función

estatal, en la cual ahora intervienen el gobierno y los ciudadanos, el maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo <sup>9</sup>, nos menciona que las funciones que se han venido asignando al Estado, se pueden agrupar en cuatro categorías, el maestro establece como la primera de esas categorías, las 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.

II.- Dicha función estatal comprende actividades precisas entre las cuales se encuentran la prevención y persecución de infracciones y delitos; la impartición de justicia y la reinserción social del delincuente y del menor infractor, el estudio de dichas actividades se desarrollará posteriormente en el presente trabajo.

III.- Las actividades precisadas en el inciso anterior corresponden a las siguientes autoridades:

La prevención y persecución de infracciones y delitos, es función de la Policía Preventiva el Ministerio Público y la Policía Judicial; la impartición de justicia es tarea de los jueces y tribunales; la readaptación social del delincuente y del menor infractor corresponde al poder ejecutivo.

IV.- Entre los fines superiores que se persiguen mediante el ejercicio de la función estatal de la Seguridad Pública, encontramos los siguientes: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como el de preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Es importante considerar algunos otros conceptos en relación con la Seguridad Pública, tal y como el que nos brinda el Colegio de Defensa Nacional, para quien la

---

<sup>9</sup> FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. Mexico. 1997. Trigesima Septima Edición. Pags. 14 Y 15.

Seguridad Nacional es la *“condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco constitucional y de derecho, procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las precedentes del exterior”*<sup>10</sup>, es preciso mencionar que concepto precisado se refiere a la Seguridad Nacional, pero se incluye en el análisis de nuestro capítulo, por ser una parte complementaria de la Seguridad Pública y es necesario llevar a cabo dicha distinción.

Por otra parte el maestro Manuel M. Moreno, en su artículo titulado *“La seguridad nacional desde la perspectiva de la constitución”*, indica que *“la seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales, dentro de los márgenes establecidos por la constitución”*<sup>11</sup>, desde nuestro punto de vista, el autor pretende incluir dentro del concepto de Seguridad Nacional, también el concepto de Seguridad Pública, situación que consideramos incorrecta, pues aunque se trata de materias fuertemente relacionadas, considero que deben ser analizadas y estudiadas por separado, ya que dichas funciones aunque se encargan de la seguridad de la nación, se encargan también de distintas materias, la Seguridad Pública es una función que se desarrolla hacia el interior del territorio, mientras que la Seguridad Nacional se desarrolla hacia el exterior del mismo, asimismo dichas funciones encuentran un fundamento constitucional distinto, se regulan por leyes diferentes y las autoridades encargadas de aplicarlas también son diversas, es cierto que muchos autores consideran que el concepto de Seguridad Pública se incluye dentro del de Seguridad Nacional, pero por las razones precisadas anteriormente, consideramos que se trata

---

<sup>10</sup> COMPENDIO DE LECTURAS REQUERIDAS. MATERIA SEGURIDAD NACIONAL. Op. Cit. Pág. 46.

<sup>11</sup> MANUEL M. MORENO. LA SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Cuadernos de Investigación. Número 7. México. UNAM- ENEP Acatlan. 1987. Pág. 80.

de conceptos distintos que deben ser analizados por separado, tal como es el objetivo del presente trabajo.

Lo cierto es que la seguridad es innata en el hombre, desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida, necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección esta encomendada específicamente a los cuerpos de seguridad.

Abundando, la seguridad en un sentido amplio abarca distintas materias, mas allá de la simple labor policial, pues además para que exista Seguridad Pública se debe atender a las causas generadoras de las conductas antisociales, ya que dichas causas son tan variadas que pueden ir desde la falta de asistencia social, factores de tipo económico, político, para algunos autores biológico y hasta jurídico.

Concluyendo, el concepto de Seguridad Pública contenido en nuestro máximo ordenamiento, se constituye desde nuestro punto de vista como uno de los mas completos y precisos en la materia, tal y como se ha analizado en el presente capítulo, dicho concepto se encuentra fortalecido por diversos conceptos doctrinales y prácticos, corresponde entonces hacer un análisis de cada una de las actividades que comprende dicha función estatal, el cual se llevará a cabo a continuación en el siguiente trabajo.

#### 4.A.- PREVENCIÓN DEL DELITO.

El concepto de Seguridad Pública establecido en nuestra Constitución y regulado en la Ley General que establece las bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo tercero dispone que 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.

Como se puede apreciar, en el párrafo tercero, del artículo segundo de la Ley que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, uno de los medios para alcanzar los fines de la Seguridad Pública, lo constituye la prevención del delito, la misma definición etimológica de la palabra prevención, que proviene del latín PREAVENTIO, PREAVENIRE, que significa preparar, nos indica la acción y el efecto de prevenir, es decir preparar con anticipación una cosa, a este respecto es evidente la labor de la autoridad, la cual se encomienda según la Ley en mención, en el párrafo cuarto del mismo artículo, a la policía preventiva, situación a todas luces errónea, ya que para prevenir el delito se requiere atender a las causas generadoras del mismo, las cuales son de naturaleza tan compleja como lo pueden ser sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, por lo que dicha función no puede encomendarse a la policía preventiva, tal y como se interpreta de la lectura de la ley.

En el mismo artículo tercero de la mencionada ley, se establece que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad, en el párrafo en el que se hace referencia anteriormente, encontramos aunque mínimamente, establecida, la responsabilidad del estado de combatir las causas generadoras de los delitos, tomando acciones que fomenten en la sociedad valores que induzcan el respeto a la legalidad, estamos de acuerdo en que nuestra sociedad atraviesa por una crisis de valores, al referirnos a dicha crisis podemos decir que existen muestras notorias de dicha crisis, todas ellas reflejadas en la falta de respeto a la ley, en la falta de orden y de rectitud en las personas, como podríamos llamarle ¿al hecho de que cuando se comete en la actualidad un robo a casa habitación, los perpetradores del mismo, no se

conforman con apoderarse de los bienes de las personas, sino que además en la mayoría de las veces lesionan y violan a las personas que habitan en ella y de llegar a reunirse determinadas circunstancias fatales, ejecutan a todos los ocupantes de la misma, o cuando en el robo a vehículo, mata al conductor y así podríamos enumerar muchos casos que ejemplifican la violencia con la que actúan los delincuentes, con una evidente falta de respeto a la ley y a la sociedad.

Cabe comentar que observamos en el pueblo, una creciente falta de respeto a los valores y a la autoridad, esto denota la descomposición, por no decir corrupción del pueblo mismo, ejemplo de ello, es a últimas fechas los levantamientos armados que se suscitan al interior del país, la rebelión violenta de diversos grupos hacia determinadas decisiones de gobierno, desde mi punto de vista esto evidencia dicha descomposición social, lo cual hace aun más delicada la labor de prevenir el delito, ésto por lo que hace a las comunidades rurales, ahora bien por lo que hace a las comunidades urbanas se observa también una descomposición social, por la misma falta de valores, ya que no existe en el núcleo familiar por lo menos un adulto que se encargue al cien por ciento de vigilar la educación de los menores y de inculcar en ellos valores, ya que dada la pobreza en la que viven la mayoría de las familias, ambos cónyuges se ven en la necesidad de buscar una actividad remunerada, con lo cual los menores se desarrollan en condiciones poco favorables.

Como ya se analizó en el presente trabajo, en clases con menores problemas económicos, las causas de la delincuencia son diversas pero inevitablemente son coincidentes en la falta de respeto a las personas y la falta de valores, con lo anterior nos podemos dar cuenta de lo delicado y difícil que es atacar las causas generadoras del delito.

La ley hace referencia a que es obligación del Estado inculcar valores en la sociedad, considero que todas las personas tenemos en nuestro ser la conciencia de que existen

valores generalmente aceptados, como lo son la honradez, la honestidad, la dedicación, la prudencia, la determinación, la justicia, entre otros, el problema radica más que en inculcar valores en la sociedad, en inculcar la utilización en nuestros actos de dichos valores, en la actualidad para un joven el valor supremo es la economía, nuestra sociedad actualmente ve con buenos ojos la lógica del menor esfuerzo, vivimos en una sociedad encaminada al hedonismo, el trabajar honradamente por lo que se necesita, en muchos círculos sociales ya no se considera lo normal sino que representa un gran esfuerzo, es más fácil en todo caso, apoderarse de lo que en derecho no nos corresponde, para satisfacer las necesidades.

Se debe inculcar en nuestra sociedad una conciencia, se debe terminar con el relajamiento moral existente, tal parece que ahora todo esta permitido, esto representa un extremo, el extremo opuesto lo hallamos por así decirlo en una conciencia escrupulosa, la cual existe aún en algunos de nuestros abuelos y padres, dicha conciencia, es en la que existía la eterna duda de haber hecho el bien, ya que hablamos de conciencia, es preciso mencionar aquella conciencia llamada farisaica, que es aquella que se preocupa en las cosas nimias y no en lo fundamental, como cuando se crean programas que se ocupan de algunas causas superficiales de la comisión de delitos y no de las causas fundamentales y realmente generadoras de conductas antisociales y delictivas como lo son la pobreza, la injusticia, la marginación, la falta de educación y la corrupción entre otras, también nuestras autoridades deberán ser sabedoras de que la sociedad reclama que dejen de lado dicha conciencia farisaica y respeten el mandamiento que se les ha conferido, cumpliendo eficazmente con el mismo, como se analizó en el numeral tres del presente capítulo, la inseguridad tiene en su origen mayormente en la pobreza que desencadena una serie de factores que condicionan un individuo a delinquir, dicho problema es ancestral y se requerirá de varias generaciones para aminorarlo, por lo que se necesitan medidas ejemplares para empezar revertir la secuencia de pobreza imperante, por lo que considero que el combate que propone la ley, es evidentemente

insuficiente para considerar que se puede prevenir el delito, dicha disposición debería encontrarse enmarcada por la urgente necesidad de mejorar el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos y entonces si estaría en condiciones de referirnos al desarrollo de políticas programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

Asimismo, en la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se hace referencia a que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con conferencias de prevención del delito, adelantándonos en parte a algunos aspectos que se analizarán posteriormente en el presente trabajo y atendiendo al sentido común es de preguntarnos ¿en nuestro actuar particular nos fijamos metas? ¿alguien revisa si logramos dichas metas? ¿le decimos a alguien que metas nos fijamos y si las hemos logrado?, tal vez personalmente no lo hagamos, pero una autoridad pública, que ha recibido un mandato, tiene la obligación de fijar metas de reducción de índices de criminalidad, la revisión con facultades de corrección e imposición de sanciones cuando dichas metas no se cumplan y la publicación a nivel nacional sobre el resultado alcanzado de dichas metas, dichas obligaciones deberían encontrarse establecidas en la ley.

En la exposición de motivos de la propia ley, el legislador refiere que no es su voluntad crear una nueva autoridad, nos preguntamos entonces que caso tiene ¿crear todo un sistema que tenga encomendada la función de la Seguridad Pública, si no tiene facultades de autoridad?, en los cuerpos policiales existe el sabio dicho “orden dada y no supervisada se la lleva la fr...”, entonces para que el Consejo Nacional de Seguridad Pública funcione eficazmente, debe ser su función obligatoria la fijación de metas en la reducción de los índices de criminalidad, la supervisión de la realización de dichas metas y la publicación de las mismas, pues de no ser así consideramos que su existencia será un nuevo intento fallido para abatir el delito.

Si bien es cierto, la prevención del delito corresponde a diversas áreas del gobierno, no podemos negar que dicha labor corresponde en gran medida a los cuerpos policiales, y sus actividades deben de estar reguladas junto con las de algunas otras autoridades directamente relacionadas con dichos cuerpos, en un programa nacional de prevención del delito, dicho programa en nuestra opinión, debe incluir lo siguiente:

Se deben desarrollar objetivos, estrategias y acciones específicas para que la actuación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con los sectores público, privado y social y sistemas nacionales y estatales de salud, vivienda y educación, entre otros, sea dirigido a disminuir las causas sociales de infracciones y delitos mediante programas dirigidos al individuo y a su entorno, tanto en el ámbito comunitario y familiar, como en el laboral, el educativo y el cultural, con el propósito de consolidar una cultura cívica en materia de prevención y contribuir al decremento de los índices de actividad delictiva e infraccional que ponen en riesgo la integridad física, las libertades, el orden y paz públicos.

El Programa de Prevención del Delito deberá conjuntar y organizar los medios legales y las facultades de las autoridades competentes en que habrán de sustentarse las políticas y programas institucionales, a fin de que tengan carácter permanente y se apliquen racional y eficazmente los recursos disponibles.

Desde la perspectiva exclusiva de la prevención, es posible afirmar que hasta la fecha se ha privilegiado el combate a los delitos consumados más que a la prevención de los mismos, por lo que es necesario intensificar campañas especializadas orientadas a la construcción de una auténtica cultura preventiva, cuyos propósitos no sean exclusivamente de corto plazo, y que a la vez se conciba de manera integral y contemple el concurso armónico de gobierno y sociedad.

En este contexto, en materia preventiva existen dos tipos de problemas que deberán considerarse para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

El primero se refiere a aquellos factores sociales que por su origen y magnitud, corresponde atender de manera conjunta a los sectores público, privado y social, entre ellos destacan los siguientes: Enfermedad, pobreza extrema, marginalidad, conflicto de valores culturales, incremento de las adicciones, mayor violencia del entorno social, intrafamiliar y de las conductas delictivas, tráfico ilegal de drogas, armas de fuego, vehículos y autopartes.

El segundo problema se refiere a fenómenos institucionales cuya solución provendrá de la adopción de una nueva cultura general de prevención en el servicio público, entre ellos encontramos: impunidad, escasa educación preventiva, deficiente gestión pública, desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno, improvisación y escasa normatividad en las faltas administrativas, disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria, limitación y trasgresión a libertades y derechos ciudadanos, incumplimiento de los reglamentos de tránsito, ausencia de estándares profesionales en materia de prevención y en general, del trabajo policial preventivo, aislada protección asistencial y tutelar a víctimas menores y ancianos, deficiencias en los programas de adaptación y readaptación social de menores y adultos y limitada promoción institucional que propicia la participación de la sociedad en programas de prevención delictiva.

Mucho podemos escribir sobre las mejores estrategias para prevenir el delito, pero si dichas estrategias se encuentran contenidas en programas que jamás se aplican, si al momento de pretender llevarlos a cabo, observamos los vicios que se enumeraron en el párrafo anterior, de nada servirán, y el problema se hará cada día más difícil de resolver y pasarán más generaciones hasta que se pueda observar una posible

solución al problema, pero en fin, esto no es materia del presente trabajo, por lo que continuamos con nuestro análisis del concepto de Seguridad Pública.

#### 4.B.- VIGILANCIA.

Corresponde desarrollar el tema relacionado con la vigilancia en la función estatal de Seguridad Pública, es preciso establecer que vigilar significa velar sobre una cosa, cuidar muy bien de ella, también es sinónimo de asechar espiar, observar y seguir.

En este entendido, comprendemos que dicha labor corresponde a la policía preventiva.

La Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo tercero que *“la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de trabajo por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales...”* atendiendo a lo que establece la ley en la parte trascrita anteriormente, observamos que la policía preventiva se encuentra definida por la ley como una de las autoridades encargadas de alcanzar los fines de la Seguridad Pública.

En la Ley de la Policía Federal Preventiva, reglamentaria del artículo 21 constitucional, se establece que la Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos así como preservar la paz, el orden y la paz públicos, en los términos establecidos en la propia ley.

En el mismo ordenamiento, se establece que la Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación y su dirección estará a cargo de un comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República, se establece también que la

Policía Federal Preventiva para el mejor ejercicio de sus atribuciones, podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas, la Policía Federal preventiva podrá coadyuvar con otras autoridades en materia de Seguridad Pública, asimismo garantizará, mantendrá y reestablecerá el orden y la paz públicos, salvaguardando la integridad de las personas y previniendo la comisión de delitos en todo el territorio nacional, asimismo participará en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, asimismo tiene facultades expresas para practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, asimismo podrá participar cuando así lo soliciten otras autoridades federales para el ejercicio de sus funciones, de vigilancia e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes, también colaborarán cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales 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, prevendrán la comisión de delitos y garantizarán y en su caso restablecerán la paz y el orden públicos; también participarán en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública, igualmente analizarán, estudiarán y procesarán información, pondrán en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, ya sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales.

Una tarea más asignada a dicha institución consiste en vigilar e inspeccionar para fines de Seguridad Pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, colaborarán también a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de

calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales, de la misma forma tendrán atribuciones sobre migración, mismas que se encuentran precisadas en la ley de la materia y para fines de Seguridad Pública vigilarán e inspeccionarán sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

El comisionado de la Policía Federal Preventiva observa dentro de sus facultades y obligaciones, el proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva del país, también informará al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia sobre el desempeño de las atribuciones de la institución y de los resultados alcanzados, vigilará en el área de su competencia el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos, ejercerá los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva, promoverá la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras similares a la Policía Federal Preventiva, propondrá la celebración de convenios y demás actos jurídicos y llevará a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Policía Federal Preventiva.

Hemos hecho referencia de manera general al marco legal de actuación de la Policía Federal Preventiva, pero no debemos olvidar que en nuestro país, las funciones de policía corresponden también a las policías preventivas estatales y municipales en todas sus modalidades, ya sea de Policía de Seguridad Pública, granaderos, cuerpos especiales de asalto, policía de vigilancia, policía montada y policía de tránsito.

En tiempos recientes se ha cuestionado la actuación de los cuerpos policiales, se dice que se encuentran infectados por la fuerza corruptora de la delincuencia organizada,

que en ellos existen también prácticas que implican la corrupción de mandos medios y superiores, quienes exigen determinadas “cuotas” al personal a su cargo, entre diversas situaciones de corrupción que no son la materia de análisis del presente trabajo, pero si debemos hacer referencia ya que en el artículo 21 constitucional, se establece que *“la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”*, en este sentido podemos decir, que se debería tener como una situación previamente entendida, que las características mencionadas deben ser rectoras de la actividad policial y de cualquier otra actividad profesional, pero ante la problemática de corrupción antes señalada, se ha hecho necesario que en nuestro máximo ordenamiento se encuentren establecidas, de tal suerte que mediante una adecuada supervisión, sin duda se deberán lograr dichos objetivos, pero también se deberá poner especial cuidado en la formación del personal policial y en la carrera policial.

Por lo que hace a la carrera policial, en la Ley General que Establece las Bases para Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus artículos 23 y 24, se establece que se reconoce que la carrera policial es el elemento básico de la formación de los miembros policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño, se establece también que dicha carrera tendrá el carácter de obligatoria y permanente, la obligación de establecer la carrera policial, a decir del autor José G. Sandoval Ulloa<sup>12</sup>, se proyecta en dos niveles, el de coordinación que se refiere al Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se ejercerá a través del Servicio Nacional de Apoyo y que se traduce en la homologación de procedimientos y búsqueda de equivalencias de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales y el nivel de responsabilidad directa que corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia.

---

<sup>12</sup> JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. México. 2000. Pág. 9.

Ahora bien, nuestro máximo ordenamiento, establece que el actuar de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, en ese sentido en el artículo 22 Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de, se precisan varios conceptos tales como los que se enlistan a continuación :

- a) Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- b) Actuar de manera congruente, oportuna y proporcional al hecho, cuando preste auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o víctimas de algún delito.
- c) Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna, por su raza, religión, sexo, condición económica y social, preferencia sexual, ideología, etc.
- d) Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanas o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencias de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.
- e) Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la población.

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

Como podemos ver, los deberes mínimos de legalidad del integrante de una corporación policial se relacionan con un deber general de respeto al orden jurídico y, en particular, de las garantías individuales y los derechos humanos.

En relación con la eficiencia, los cuerpos policiales deberán en todo momento:

- a) Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos, además de
- b) Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se pone a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.
- c) Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda.
- d) Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sean conforme a derecho.
- e) Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

Todos estos deberes se refieren al buen ejercicio de la función de Seguridad Pública o de policía en particular. La eficiencia residirá pues, en que la actuación de los integrantes de las corporaciones policiales sirva efectivamente para preservar los

valores jurídicamente protegidos: la vida, la integridad física, los bienes y derechos de las personas, incluyendo a las detenidas por algún delito o falta administrativa.

Los principios de actuación de las corporaciones policiales, relacionados con la honradez, consisten en que deberán desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, en particular se opondrán a cualquier acto de corrupción.

El deber mínimo relacionado con la honradez se refiere a un desempeño policial con probidad, con la cual se combata la corrupción, como uno de los males más graves y perniciosos que afectan a la situación nacional prevaleciente en materia de Seguridad Pública.

Por último, en el mismo artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece "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 ordenes ilegales", es comprensible la disposición en relación con que los policías tienen la facultad de negarse a cumplir ordenes ilegales, ya que de todas maneras son responsables por sus conductas ya sea civil o penalmente, a ese respecto es importante considerar la pertinencia de la creación de una legislación penal especial, que comprenda las conductas y sanciones aplicables a los elementos que integran los cuerpos policiales, ya que el policía en su labor cotidiana se encuentra en desventaja con el delincuente y para el caso de ser sancionado con pena de prisión por alguna conducta consecuencia de su labor, se enfrentara a una serie de condiciones que harán su estancia en un centro de readaptación social, como verdaderamente peligrosa para su integridad y la de su familia.

Para concluir, la experiencia nos indica que existen determinadas características tanto físicas como mentales que debe reunir el policía, entre ellas podemos incluir dentro de las de orden físico, que debe tener en óptimo estado su sentido de la vista, olfato, oído, debe estar libre de incapacidades físicas, debe tener buena condición física, debe tener un corazón sano, debe tener fuerza física y buenos reflejos y dentro de los requisitos mentales encontramos que debe tener una inteligencia despierta, capacidad para tomar decisiones rápidas, capacidad para usar su buen criterio, valentía, cortesía, firmeza de carácter, hábitos sanos, sentido de responsabilidad y capacidad para aprender.

De aplicar eficazmente las disposiciones contenidas en nuestro máximo ordenamiento, en la formación de policías, estamos seguros de que la lucha contra la delincuencia tendrá un efecto positivo.

#### 4. C.- INVESTIGACION Y PERSECUCION DEL DELITO.

Nuestra Constitución, refleja los grandes consensos sociales y políticos de la sociedad mexicana, en ella se establece la estructura de un sistema de justicia penal que se inserta en la tradición histórica del proceso acusatorio que se caracteriza principalmente por una rígida separación entre el órgano juzgador y la entidad encargada de ejercitar y sostener la acusación, la igualdad entre la parte acusadora y la defensa, la publicidad y oralidad en el juicio, carga de la prueba de la parte acusadora y la consecuente presunción de inocencia en favor del procesado, esto en oposición al sistema procesal inquisitivo en el que el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta y con desigualdad entre la parte acusadora y la defensa.

En el artículo 17 constitucional se prohíbe la defensa por propia mano, es decir, la autojusticia, la venganza privada; en cambio, prevé un sistema de procuración de justicia y de tribunales, de esta forma el Estado releva en materia penal a los ciudadanos que han sido víctimas de un delito, de su legítima pretensión de ser resarcidos patrimonial o moralmente por los efectos perjudiciales del ilícito perpetrado en su contra; además de evitar la venganza privada, con la intervención de la autoridad se busca defender el interés social y el orden público, evitando que los responsables de los ilícitos sigan delinquiendo agravando a la sociedad y al castigar a esos responsables se da un efecto de demostración que disuade a potenciales delincuentes de actuar en contra del patrimonio o de la integridad física de sus conciudadanos.

Para cumplir con la misión de relevar a los particulares de sus expectativas de justicia y de velar por el interés social y el orden público, el propio constituyente estableció las directrices para la conformación de instituciones y servidores públicos especializados en el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictuosos, en la recolección de evidencias y en capturar y, en su caso, acusar a los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para el cumplimiento de estas funciones se constituyeron las Procuradurías de Justicia y en particular la figura del Ministerio Público.

Sin embargo, este andamiaje institucional de la justicia penal actúa con restricciones propias de un proceso acusatorio. Por ejemplo, la carga de la prueba de una acusación corresponde a los órganos especializados del Estado, y la validez de su actuación está supeditada al respeto de formalidades fundamentales del proceso que garanticen a la ciudadanía que en el proceso penal se respete la dignidad e integridad del indiciado y no se contraría la presunción de inocencia en favor del procesado. En nuestra legislación, estas restricciones a la actuación de los órganos públicos se encuentran contenidas en los artículos 16, 18, 19, 20 y 22 constitucionales.

Los principios de legalidad y de buena fe que deben regir la actuación de las autoridades obligan a que las Procuradurías y durante el proceso penal, los Tribunales, atiendan de igual manera y simultáneamente a la legítima pretensión de la víctima del ilícito, la expectativa social de justicia, así como a la dignidad y derechos del presunto responsable, en el marco del nuevo concepto de Seguridad Pública y ante la imperiosa necesidad de evaluar la eficacia del marco institucional del sistema de justicia penal, debemos considerar tanto la efectividad en la atención de las expectativas de justicia de los denunciantes y víctimas de los delitos, como el esclarecimiento de los hechos delictuosos, el eficaz cumplimiento de la carga probatoria del Estado en el proceso y el respeto del debido proceso y los derechos humanos. Cualquiera de estos criterios que no sean debidamente satisfechos impediría considerar como cabalmente cumplidos los objetivos constitucionales del sistema de justicia penal.

Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o eslabones en los que diversos actores de la política de seguridad ciudadana y del proceso penal interactúan, estas etapas son: I.- Seguridad Ciudadana (Integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policial); II.- Procuración de justicia (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el Ministerio Público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes); III.- Impartición de justicia (el Juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en la acusación del Ministerio Público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado); IV.- Sistema penitenciario o de readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas y readaptar socialmente al sentenciado).

Corresponde en el presente apartado estudiar la etapa correspondiente a la investigación de los delitos y su persecución por parte del Ministerio Público, como es de nuestro conocimiento, en el artículo 102 de nuestro máximo ordenamiento, se establece que *“incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; 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 ley determine”*.

Por eso se dice que corresponde al Ministerio Público la investigación de los delitos, al ser su deber la búsqueda de pruebas que acrediten la probable responsabilidad de los inculpados y el cuerpo del delito, así como la persecución de delitos ante los tribunales correspondientes; es incuestionable la delicadeza de dichas funciones, por lo que merecen los comentarios siguientes:

Desde siempre la investigación y persecución de delitos ha sido una materia de gran importancia y de delicada responsabilidad a cargo del Estado, ya que en su desarrollo se han llegado a cometer grandes injusticias y atropello de garantías individuales, por ello en nuestro máximo ordenamiento se establece un catálogo completo de garantías individuales al respecto, así como de regulaciones en materia procesal penal, que limitan la actuación del Ministerio Público y la responsabilidad de llevar a cabo sus funciones conforme a lo establecido en la ley, el problema en la investigación de delitos y en la procuración de justicia radica en gran medida en el actuar de cada servidor público encargado de investigar el delito, además de la mala organización que se observa en las instituciones encargadas de investigar y perseguir el delito.

Es importante destacar que toda conducta llevada al extremo tiene resultados negativos, por una parte, cuando los organismos encargados de la investigación y

persecución de delitos, gozaban de ciertas libertades para llevar a cabo sus actividades, incurrían en conductas a todas luces reprobables como la intimidación, tortura y desaparición de personas y en ocasiones se afectaba a personas inocentes quienes ante la tortura llegaban a confesar delitos que en realidad no habían cometido, en este sentido se llevaron a cabo gradualmente reformas que garantizaron la protección a las garantías individuales y se vigiló la actuación de la policía judicial y de los Ministerios Públicos.

En tiempos pasados, la forma de procurar y administrar justicia era sumamente expedita, recordemos el caso del tribunal de la acordada por ejemplo, o el caso de la Policía Rural, quienes en los tiempos del Presidente Juárez, tenían libertad de actuación para combatir a la delincuencia de manera feroz, solo así se pudo lograr una disminución en la criminalidad, lo cierto es que a nuestro parecer, la única forma de lograr avances significativos en el combate a la delincuencia a corto plazo, es la aplicación ejemplar de la ley.

Abundando, la aplicación ejemplar de la ley, es aquella que se reconoce por su dinamismo, por su profesionalismo, exactitud, fuerza, probidad y responsabilidad, en ella no caben los servidores públicos flojos, irresponsables, que buscan pretextos para no trabajar los asuntos, que dejan prescribir la acción penal, en la eterna integración de averiguaciones previas que en su mayoría están mal integradas, aquellos que ponen de pretexto la actuación de las Comisiones de Derechos Humanos, que según ellos entorpecen su trabajo, existe toda una serie de prácticas corruptas que impiden la eficaz procuración de justicia, los abogados las conocemos bien y también como defensores o coadyuvantes, debemos comprometernos a practicar la profesión con la mayor ética posible, solo así podremos obtener resultados favorables en la lucha contra la delincuencia.

Es de considerarse la realidad de las Procuradurías, sabemos que en el aspecto procesal, desde el primer paso resulta incomodo la presentación de la denuncia, cuando se llega ante la Agencia del Ministerio Público, lo primero es ubicar en un mapa el lugar exacto en el que funcionario, asignado tiene jurisdicción, si no podrá deshacerse del caso enviándolo a otra Agencia, aguarda en la sala de espera y posiblemente una hora y media o dos después, se comenzará a declarar sobre el ilícito.

Posteriormente, se le indica al denunciante que cuatro días después deberá regresar a la Agencia o acudir a otra oficina para ratificar la denuncia. El artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales establecía la necesidad de ratificar la denuncia, esta disposición fue suprimida; sin embargo, aún algunos Códigos locales, reglamentos o acuerdos administrativos siguen contemplando esa figura. Se ha criticado el requerimiento de que tenga que ratificarse el reporte, pues la Constitución sólo refiere que se haga del conocimiento de la autoridad el ilícito sin supeditar el inicio o la continuación de las investigaciones a una ratificación. Sujetar el avance de la averiguación a esta práctica resulta absurda, pues la no ratificación podría acarrear consecuencias equivalentes a un "desistimiento ...lo cual es contrario al contenido de lo establecido en el artículo 21". Cuando se eliminó este requisito del Código Federal se señaló que si "...se evitan los graves inconvenientes que en lo procedimental representaba, para la averiguación previa, el antiguo de la doble manifestación del inculpable".

Desde luego al momento de declarar la víctima puede estar aún alterada si el ilícito fue violento o no puede tener a su alcance documentos, por lo que puede regresar posteriormente para dar más detalles o nuevos elementos que no se mencionaron en la denuncia, o aportar elementos para probar la propiedad de los bienes, etcétera. Incluso aún en esos casos, los nuevos elementos no condicionan que las Procuradurías continúen con su deber de investigar.

Por ello, se considera que la ausencia de la ratificación de la denuncia no puede ser un obstáculo para el avance de las investigaciones, sin embargo, muchas Procuradurías evidencian a través de estas figuras su concepción del papel de la víctima en la averiguación de los delitos, que podría sintetizarse en el razonamiento “si el denunciante, la víctima y los testigos son la principal fuente de información y evidencias y éstos no acuden a aportar más datos, lo conducente es archivar el caso”, algunos funcionarios de barandilla encargados de orientar a los usuarios (muchos de ellos prestadores de servicio social) son un buen indicador de las percepciones y comunicaciones en el interior de las Procuradurías. Cuando se les cuestiona sobre el porqué de la ratificación, responden que es para que se aporten nuevos datos (que como se señaló es mas bien una ampliación de denuncia) o “para acreditar el interés jurídico y no se vayan a archivo”. Lo cierto es que parece haber consenso entre los funcionarios de que el avance de las investigaciones está atado a la ratificación.

Por insuficiencia de recursos materiales o humanos de las Procuradurías o sencillamente por la “ley del menor esfuerzo”, los costos de aportar pruebas, presentar testimonios o identificar al presunto responsable se han depositado en la víctima. Los afectados por los delitos reciben mandatos de los funcionarios “tiene que traer testigos”, “debe traer un inventario”, y pocas veces se les facilita la asesoría de las instituciones o se hace algún esfuerzo por disminuir sus costos. Si se logró la detención del presunto responsable y los términos constitucionales están en marcha, la presión sobre la víctima aumenta, pues tiene que reunir las pruebas de su caso y atender a los llamados de las autoridades, que en casos extremos suelen enviar a elementos de la policía para obligarlos a comparecer, con frecuencia reciben llamadas a sus domicilios señalándoles que si no presentan las evidencias que se les han solicitado tendrán que liberar al presunto responsable. Los funcionarios no hacen ningún esfuerzo para facilitar las cosas a los afectados porque están inmersos

en la convicción de que la víctima no sólo es la fuente de su exceso de trabajo, sino, además, el único "interesado".

Los trámites son tardados e inciertos (las audiencias en las Agencias o en los Juzgados se retrasan o se cancelan) y exigen que para "coadyuvar en su caso" la víctima se ausente en diversas ocasiones de su trabajo o de sus actividades cotidianas, por lo que pocos denunciadores soportan todo el camino, para integrar una indagatoria.

Existen muchos ejemplos de la arraigada percepción de los funcionarios y empleados de las Procuradurías sobre la víctima, como el interesado del proceso. Por ejemplo, en las Agencias encargadas de atender visitantes o turistas que han sido víctimas de algún ilícito (oficinas o módulos en el aeropuerto u otros puntos de afluencia y tránsito de visitantes), en muy pocos casos se inicia una averiguación previa, en los demás casos sólo se da constancia y se hace un "acta especial" que "son aquellas en las que el denunciante no está dispuesto a darle seguimiento o bien no presenta los elementos necesarios para iniciar una averiguación previa" es decir, si no había disposición para "darle seguimiento" no se abre una investigación por lo que sólo se registra su testimonio como una constancia que no tendrá efecto alguno.

Existe una gran desconfianza por parte de la sociedad en las instituciones de procuración de justicia, pues la mayoría de los delitos no son denunciados, ya que consideran que es una pérdida de tiempo y que nada lograrán.

Sabemos, como se hizo alusión en la parte primera del presente apartado, que por la evolución del Derecho Penal, la representación social, que es quien reprocha las conductas delictivas, a través del Ministerio Público y que la víctima ó el ofendido no tienen derecho a ser parte del procedimiento penal, solo pueden coadyuvar al Ministerio Público, esta figura actualmente resulta insuficiente, existe actualmente la propuesta a nivel federal de integrar a la víctima como parte procesal, reconocer y

agrupar los derechos de las víctimas, creando un capítulo en el Código Federal de Procedimientos Penales, de los derechos de la víctima, del ofendido y de la reparación del daño, consideramos que si esta propuesta se lleva a cabo será de gran utilidad en la procuración y administración de justicia, ya que las autoridades se verían presionadas para desempeñar mejor sus funciones.

Por otra parte se critica que el Ministerio Público ejerza el monopolio de la acción penal, ya que actúa como juez instructor sin control de legalidad en un procedimiento en el que decide a su arbitrio diligencias, pruebas, tiempos y finalmente si se consigna o no, con las consecuencias de repudio social que son evidentes, existe una falta de transparencia y control de legalidad en las funciones del Ministerio Público, lo que propicia un alto grado de corrupción, ya que su función se presta para venderse al mejor postor entre víctimas y delincuentes por lo tanto, al otorgar a la víctima u ofendido por el delito, la calidad de parte procesal, con todos sus derechos y obligaciones, estas reprobables conductas se verían disminuidas.

Es preciso recordar, la crítica que en 1917 llevó a cabo Don Venustiano Carranza, cuando en ese entonces aún no existía la institución del Ministerio Público como ahora la conocemos y los Jueces Instructores eran los encargados de reunir las pruebas que acreditarían la responsabilidad de los inculcados por la comisión de delitos, y ellos mismos sentenciaban al respecto, es decir se constituían en juez y parte, al respecto, el constituyente escuchó de parte del C. Venustiano Carranza las siguientes palabras *“...los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas*

*inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.”<sup>13</sup>*

Observamos que el problema de la procuración de justicia, radica en el servidor público mismo, en el pasado se criticó a los jueces con poder absoluto, y se llegó a encomendar la investigación y persecución de los delitos a la institución del Ministerio Público, por otra parte en la actualidad se critica la labor de este, en el sentido de que no lleva a cabo eficazmente su labor y que se ha visto influenciado por la fuerza corruptora de la delincuencia organizada, lo cierto es que tiene un exceso de asuntos a su cargo, lo cual tiene como consecuencia la mala integración de sus averiguaciones previas y los servidores que lo representan llevan a cabo toda una serie de conductas corruptas que en consecuencia producen la mala investigación de los delitos; entonces es de considerarse que la naturaleza misma de la investigación del delito, se presta para la práctica de diversas conductas reprobables, por lo que se debe poner especial cuidado en la formación de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares y se deberá supervisar adecuadamente su práctica.

Un vivo ejemplo de esta corrupción, lo representa la Policía Judicial que en ocasiones protege y encubre a la delincuencia organizada, ya que ellos controlan las órdenes de aprehensión y de investigación y los resultados de esas conductas están a la vista, es evidente que un elemento sin el cual la delincuencia organizada no podría sobrevivir es la corrupción de las policías, por ello se deben aplicar medidas eficaces para atacar

---

<sup>13</sup> CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. COMENTADA POR EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO. México. Porrúa. 1994. Pág. 96.

dichas conductas, revisando y sancionando ejemplarmente tanto administrativa como penalmente al servidor público que no cumpla con su encomienda.

Comentario aparte merece la persecución del delito encomendada al Ministerio Público, el mayor problema que observamos es el gran número de asuntos encargados a una sola persona, con lo cual es humanamente imposible llevar acabo una correcta vigilancia y trabajo en dichos asuntos, lo anterior se traduce en la irresponsabilidad de la persona encargada de esta función, de igual manera consideramos que se deberá poner especial cuidado en la formación de dichos elementos y en la supervisión de sus actividades, sin olvidar que se debe procurar aumentar el número y calidad de los mismos. En el siguiente apartado analizaremos desde el punto de vista constitucional la función de la Administración de Justicia, en la cual haremos referencia a ciertos puntos clave de la labor del Ministerio Público, en su función de perseguir el delito.

Ahora bien, existen algunas alternativas para mejorar la investigación y persecución de los delitos en el país, primeramente debemos considerar que la mayoría de los países del mundo se enfrentan a un dilema sobre el desempeño de las policías y las entidades encargadas de la investigación de los delitos y la persecución de los responsables, que es el volátil equilibrio entre facultades discrecionales y su vigilancia, control y en su caso sanción.

La dinámica de la delincuencia y la escasez de recursos para su combate, han provocado que las autoridades dispongan de facultades discrecionales para reaccionar ante los delitos y orientar los recursos a los asuntos más apremiantes y no existen instrumentos de monitoreo y control sobre la utilización de estas facultades, por lo que proliferan y se arraigan prácticas ineficientes, negligentes o corruptas.

Considerando la situación de avance que presenta la delincuencia en la actualidad, puede advertirse que las instituciones de procuración de justicia presentan serias anomalías derivadas de insuficiencias materiales y humanas, así como un mal sistema de incentivos y mala supervisión del desempeño de sus elementos.

Los problemas más graves son aquellos en los que los intereses particulares de los servidores de las Procuradurías se han antepuesto a la función social y los objetivos legales de las instituciones. Estas orientaciones o propósitos no escritos o de facto permiten a las burocracias de las Procuradurías incumplir o realizar negligentemente su trabajo o extraer recursos de los usuarios de las instituciones a través de prácticas corruptas y otras acciones delictivas.

La forma de terminar con esas prácticas viciosas y lograr un mejor servicio, es vincular el interés público y los propósitos particulares de sus servidores públicos, a través de un adecuado esquema de incentivos, amparado por instrumentos eficaces de supervisión.

Se debe comenzar por la depuración de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, lo que es apremiante, por ello debe diseñarse en primera instancia un adecuado sistema de ingreso, permanencia, promoción, supervisión y, en su caso, sanción de los servidores públicos adscritos a las procuradurías.

El ingreso a las corporaciones policiales y de Procuración de Justicia, debe estar apoyado por un sistema de información actualizado y confiable que permita llevar un registro de los antecedentes y méritos de los elementos de las policías de todo el país y de las procuradurías, esto se ha intentado con el Registro Federal de personal, dependiente del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero hasta el momento no se ha podido, ya que el porcentaje del personal registrado es mínimo.

Estos antecedentes deben constituir la base de datos de una auténtica carrera policial o ministerial, con esto se evitaría que elementos que hayan tenido un mal desempeño o que tengan antecedentes delictivos no sean aceptados en otras corporaciones, esta base de datos debería ser manejada con transparencia y estar bajo el control y responsabilidad de una instancia autónoma ajena a las instituciones del sistema de justicia a las que pueden acudir las dependencias involucradas en la materia.

Es muy importante que la admisión de nuevos elementos esté sujeta a un cuidadoso proceso de selección que garantice la capacidad física, moral y profesional de los aspirantes, la trascendencia social de la función del sistema de justicia y la magnitud del cambio de tendencia que se requiere, exige la profesionalización, especialización, lo cual implica sueldos adecuados y competitivos con otras entidades que demandan servicios profesionales en materia penal, que permitan a las Procuradurías retener a los servidores que han capacitado y que han demostrado un buen desempeño.

Los sistemas de carrera policial, ministerial y los correspondientes al personal administrativo, pericial y de servicios al público, deben estar regidos por normas claras y estables que operen con transparencia y de manera predecible, esta etapa resulta de gran importancia pues los esfuerzos realizados para establecer sistemas de permanencia, promoción y vigilancia de los servidores suelen ser desvirtuados, quedando al servicio de camarillas internas de las Procuradurías, de esta forma, la promoción suele quedar bajo la influencia de algún grupo y en algunos casos es frecuente ver grupos que se disputan y alternan mandos altos y medios, para posteriormente utilizar los instrumentos de sanción (como las Comisiones o Consejos de Honor y Justicia) para afectar a sus predecesores o a sus aliados que permanezcan en la institución de que se trate.

Este servicio civil de los elementos de las Procuradurías debe estar en manos de instancias autónomas con garantías, como un sistema de nombramiento especial

(podrían ser designados por las legislaturas), inamovilidad o periodos prolongados y desfasados de los calendarios político-electorales, en los que los criterios escalafonarios deberían estar vinculados a objetivos como la preparación y cumplimiento corroborable de sus funciones (pueden elaborarse indicadores de desempeño que impliquen, por ejemplo número de actuaciones no recurridas, resoluciones judiciales sobre sus actos, órdenes de aprehensión cumplidas, averiguaciones concluidas adecuadamente, puntaje recibido en las supervisiones, auditorias o visitas sobre el manejo de expedientes y respeto a derechos humanos, en la actualidad pocas Procuradurías son las que cuentan con un sistema civil de carrera, en el que establezcan criterios objetivos de valoración.

Deben multiplicarse las instancias de monitoreo para aumentar la cobertura y extender los criterios de efectividad vigilados, por ejemplo, estas entidades de supervisión podrían tener conocimiento de las sugerencias de usuarios de las Procuradurías, recibir de las Comisiones de Derechos Humanos información y estadísticas que les permitan conocer sobre las áreas, agencias y servidores públicos que con mayor frecuencia son objeto de quejas, también estas oficinas podrían encargarse de la integración de los expedientes por quejas administrativas y presentarlas para su resolución a los Subprocuradores o Procuradores respectivos.

Otro mecanismo de control sobre el desempeño de los Agentes del Ministerio Público es la adopción de recursos legales e instrumentos de monitoreo internos y externos a las Procuradurías que eviten la inactividad de los agentes investigadores, aunque este tipo de medidas por sí solas no son suficientes; deben ir acompañadas de un rediseño de las Agencias del Ministerio Público y un incremento en su efectividad, pues no sólo debe inducirse la acción e impulso procesal de los investigadores, además, debe mejorarse sustantivamente la posibilidad real de brindar el servicio y la calidad de sus investigaciones, de poco serviría una consignación si la averiguación permanece

en bajos niveles de calidad (sólo implicaría vulnerar la esfera de derechos del consignado y aumentaría las posibilidades de incurrir en errores judiciales).

Para desterrar prácticas corruptas y abusos de autoridad debe impulsarse un rediseño de las instituciones de procuración de justicia, en el que se facilite la comunicación y la supervisión de los elementos y clarifique o reformule las facultades y atribuciones de cada servidor público.

La estructura y funciones de la policía judicial debe ser revisada, ya que en teoría se supone que los policías dependen de los Ministerios Públicos; sin embargo, en la práctica, estos deben solicitar por sí, o incluso en ocasiones a través de su superior inmediato (coordinadores o directores de averiguaciones previas) a los directivos de la policía judicial, el cumplimiento de alguna encomienda, esta maraña jerárquica es más que propenza para crear problemas de comunicación y supervisión.

También debe de establecerse claramente que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público; pues en la actualidad, debido al exceso de trabajo en las Agencias los titulares investigadores han delegado en la policía judicial muchas de sus funciones de indagación y en el cumplimiento anárquico de estas misiones es donde más se presentan casos de violaciones de derechos humanos, en tal razón la investigación debe volver a manos de los Ministerios Públicos.

Otra de las situaciones que complica la actuación del Ministerio Público, es la elevada carga de trabajo que enfrentan las Procuradurías de Justicia del país, las medidas que pueden reducir este exceso de demanda de servicios actúan directa o indirectamente sobre ambos términos de la ecuación, es decir, el disminuir el número de denuncias presentadas repercute en una mejor capacidad de respuesta (pues ante menor carga de trabajo se puede dar mejor atención y mayor efectividad), al mismo tiempo, si las Procuradurías realizan mejor sus funciones disuadirán a los delincuentes potenciales,

por lo que la carga de trabajo disminuirá, estas medidas complementarias pueden generar una dinámica virtuosa que repercuta en mejores niveles de seguridad.

Existen variables a considerar en el fenómeno de la delincuencia, por ejemplo una variable que repercuta en los indicadores delictivos es la situación de la economía y las expectativas materiales de la población, baste decir que la crisis económica de 1994-1995 tuvo mucho que ver con el repunte del delito de robo, otra variable económica que repercute en los niveles delictivos es la pobreza y la desigualdad, pues si bien una situación económica recesiva genera aumento en la delincuencia (principalmente delitos patrimoniales), la desigualdad social genera mayor violencia potencial en la comisión de los ilícitos, tal y como se trató a detalle en la parte primera de la presente tesis.

Ya dentro de las variables al alcance del Sistema de Seguridad Pública y Justicia, puede referirse que las políticas de prevención del delito y operativos de presencia policial pueden reducir notablemente los índices delictivos y permitir un ligero respiro a las Procuradurías.

Por lo que se refiere a la capacidad de respuesta de las Procuradurías, del diseño de las instituciones y la administración y asignación de los recursos escasos son las áreas de mayor relevancia para mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios prestados por las Procuradurías, el diseño de las Agencias del Ministerio Público debe ajustarse a los cambios e incrementos en la demanda de servicios, deben fortalecerse los esquemas de especialización de las agencias investigadoras por tipo o modalidades de delitos, debe brindárseles más y mejores auxiliares, quienes estén directamente bajo las órdenes de los titulares, es decir, en la agencia deben integrarse grupos de trabajo en el que se desempeñen abogados auxiliares que puedan participar ante los tribunales, que se establezca una unidad de atención a las víctimas y testigos, investigadores y peritos especializados en la materia de que se trate, así

como un grupo de la policía judicial asignado a la propia Agencia del Ministerio Público.

Un instrumento imprescindible para mejorar los servicios en las Procuradurías, es contar con un buen sistema de administración de expedientes, en varios países, los investigadores o fiscales tienen un filtro previo que permite racionalizar los recursos propiamente de indagación penal a los casos que realmente lo ameriten, en la mayoría de los casos se trata de la policía que jerarquiza los delitos o los arrestos y determina cuáles son resueltos directamente en las instancias administrativas de la propia policía (arrestos por algunas horas, infracciones, multas, amonestaciones, etc.) y cuáles se canalizan a las oficinas de los fiscales o procuradores, desde luego, esto implica que las policías ostenten facultades discrecionales, este sistema requiere de un alto grado de profesionalización por parte de las policías.

En México, puede adoptarse un mecanismo adecuado de recepción, selección y clasificación de asuntos, de esta forma se canalizarían los diversos asuntos a las áreas especializadas en su atención y resolución, así los planteamientos que no son propiamente delitos, como la consignación de hechos pueden canalizarse a áreas menos especializadas en reacción inmediata para mejor captación en el manejo y almacenamiento de la información que puede ser utilizada en caso de actualizarse o derivarse del asunto un delito, también pueden canalizarse de manera particular delitos menores a áreas especializadas en conciliación y resoluciones que prevengan o eviten nuevas controversias entre los involucrados.

Una atención similar puede darse a delitos que se sigan por querrela de parte ofendida, subrayando la conciliación en casos de delitos entre familiares o delitos patrimoniales, o bien con mayor énfasis en la orientación y atención a la víctima, en casos de hostigamiento sexual, violación, entre otros, también puede plantearse una diferenciación entre delitos de especial gravedad y se vería muy beneficiada la

calidad de los servicios si las averiguaciones en las que se presente un detenido, fueran canalizadas a agencias especializadas con carga de trabajo acotada para poder integrar debidamente las investigaciones en los términos constitucionales.

Es importante señalar que la clasificación de expedientes no significa que los delitos menores o las averiguaciones sin detenido sean desatendidas (que en la práctica es lo que ocurre ahora ) sino que se canalicen a agencias que no tengan que distraer sus recursos en otro tipo de averiguaciones, es decir, las denuncias que actualmente son discriminadas, serían la única encomienda de las agencias receptoras de este tipo de reportes, estas agencias, además de ocuparse del esclarecimiento de estos ilícitos, estarían en posibilidad de sistematizar información sobre el mapeo y modus operandi de esos delitos para informar la política criminal y retroalimentar la actividad de la policía preventiva. Tras la depuración y profesionalización de las corporaciones policiales y los servidores de las Procuradurías, este tipo de agencias podrían ser el eje de políticas de combate a todas las modalidades de delincuencia, incluyendo la de menor gravedad.

Los mecanismos para encausar eficientemente los escasos recursos a la procuración de justicia, también deben alcanzar a los operativos de reacción inmediata, en la mayoría de los casos, los grupos elite y, de tarea se enfocan a reaccionar en delitos como el robo de bancos, robo a comercios y, en menor medida robo de vehículos; sin embargo, suele olvidarse el resto del espectro delictivo, una medida que ha dado resultado a policías metropolitanas, es la asignación de un grupo de reacción inmediata que se ocupe de delitos comunes seleccionados aleatoriamente, se monitorean los sistemas de emergencia de las policías y cuando se capta un reporte que por sus características, como es que el delito se esté cometiendo o acabe de ocurrir, existe persecución o identificación de datos que hagan localizable a los presuntos responsables o se encuentre en una zona accesible, todo ello promete el éxito de un operativo de reacción inmediata, se canaliza esa unidad elite a un caso de

delincuencia ordinaria. Este tipo de operativo tiene una cobertura limitada (aproximadamente 6 ó 7 acciones por semana), pero su carácter aleatorio o circunstancial disuade a los delincuentes potenciales que perciben un incremento en el riesgo de captura aún en áreas de delincuencia menor.

También debe establecerse un sistema transparente y desagregado de estadística ministerial y judicial que permita realizar y actualizar el diagnóstico de los sistemas de justicia y de seguridad ciudadana y dar seguimiento a las variables del proceso de procuración de justicia, estos indicadores y diagnósticos permitirían informar y retroalimentar a las políticas de las instituciones.

También se ha hecho manifiesta la urgencia de disminuir los costos que enfrentan las víctimas de los delitos y otros participantes en la averiguación previa y en el resto del proceso penal. Sería muy recomendable fortalecer las áreas de atención a la ciudadanía en general y a víctimas y testigos en lo particular, se debe tratar de optimizar y respetar sus tiempos y minimizar las molestias derivadas del proceso.

No debería ser utópico considerar la posibilidad de que las declaraciones de la víctima posteriores a la denuncia fueran presentadas en su propio domicilio o centro de trabajo, al que se traslade algún investigador o servidor público de judicial de la Agencia, en las comparencias deberían de respetarse la puntualidad en el desahogo de las diligencias y minimizar tiempos de espera y, en su caso, extenderle constancia para justificar su ausencia en su centro de trabajo.

Deben hacerse realidad los derechos de las víctimas a la asesoría jurídica y orientación, deberían ser servidores públicos y /o presentadores de servicio los que elaboren los escritos adicionales que suelen ser solicitados, cuando son de mero trámite.

También resulta de gran conveniencia revisar las atribuciones y el valor probatorio de las diligencias realizadas por los Ministerios Públicos y sus auxiliares, pues su misión es el esclarecimiento de los hechos, la captura de probables responsables y recabar y poner a disposición del juzgador las pruebas del caso; por ello deben de redimensionarse algunas disposiciones legales que atentan contra la libre valoración de las pruebas por parte del juez, como es la que establece el valor probatorio pleno de las actuaciones ministeriales. También requieren revisión las interpretaciones que permiten abusos por parte de las instancias de procuración de justicia, como aquella que da preeminencia a una declaración del indiciado realizada ante autoridad distinta de la del juzgador.

Después de décadas de anomalías y de un esquema de incentivos diseñado para el control central y la obtención de rentas ilícitas, el camino es arduo; pero debe andarse sino quiere perderse en definitiva este espacio fundamental de la legitimidad del Estado.

#### 4. D.- IMPARTICION DE JUSTICIA.

Corresponde analizar en el presente apartado la función estatal de la impartición de justicia desde el punto de vista constitucional, ya hemos mencionado que el sistema penal mexicano se puede exponer separándolo en cuatro etapas o eslabones en los que diversos actores de la política de seguridad ciudadana y del proceso penal interactúan, estas etapas son: I.- Seguridad Ciudadana (Integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policial); II.- Procuración de justicia (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el Ministerio Público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes); III.- Impartición de justicia (el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en la acusación del Ministerio Público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o

- absuelve al procesado); IV.- Sistema penitenciario o de readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas y readaptar socialmente al sentenciado).

La impartición de justicia se constituye en un elemento fundamental en nuestro sistema penal, esta función es en extremo delicada y trascendente para la Seguridad Pública, en primer término y para evidenciar la situación tan grave en que se encuentra nuestro sistema de impartición de justicia, es de considerar lo que en tiempos pasados manejaba el maestro César Beccaria, quien mencionaba que la certeza de un castigo aunque moderado, hará siempre una mayor impresión, que el temor de otro mas terrible unido a la esperanza de la impunidad, en la actualidad este concepto, ha sido evidentemente rebasado, debemos considerar que por las causas que detonan la delincuencia, tales como descomposición social y la fuerza corruptora de la delincuencia, los delincuentes ahora no solo tienen la esperanza de la impunidad, sino casi tienen la seguridad de que dejando ciertos incentivos en los puntos correctos, lograrán la absolución de los cargos que se les formulan o por lo menos una disminución en la pena, la mayoría de las veces solo aquellos que no tienen los recursos necesarios para "manejar su defensa", sufrirán el peso de la justicia.

Por lo que hace a la administración de justicia en nuestro país, observamos que en el artículo 17 constitucional, se establece que *"toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales..."*, una crítica sobre la labor del Poder Judicial, radica en que la Administración de Justicia no siempre es pronta, pero esto se debe al gran número de asuntos encomendados a cada juez; otra crítica es en el aspecto de que no todas las partes en el juicio se encuentran debidamente asistidas por un abogado, ya que al no

contar con recursos para cubrir los honorarios de un abogado particular, se ven en la necesidad de recibir los servicios del defensor de oficio, quien también ejerce de manera muy cuestionable su labor, cabe resaltar que en algunos ámbitos, han mejorado las condiciones del personal que integra las defensorías de oficio, pero para poder cumplir con lo establecido en nuestro máximo ordenamiento, en el sentido de que es una garantía individual contar con una defensa legal adecuada, sin duda alguna deberán mejorar las condiciones laborales de todos y cada uno de los elementos que integran dichas defensorías.

Asimismo, en el artículo 21 constitucional se dispone que *“la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...”*, dicha disposición se cumple totalmente en nuestro país por lo cual no merece comentario de nuestra parte.

En el artículo 94 constitucional se establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, es preciso hacer algunos comentarios entorno a la realidad que presenta la impartición de justicia en México, como sabemos, corresponde a las Procuradurías reunir los elementos de prueba para que el juez someta a proceso al probable responsable y a lo largo del proceso sea capaz de fundar su acusación y obtenga una sentencia condenatoria por parte del juzgador. Esta etapa es de gran importancia, pues el sistema penal ha colocado a un Poder Judicial que debe reunir atributos de independencia, imparcialidad y capacidad para evaluar la actividad del Ministerio Público, para determinar si la captura y el acopio de pruebas se ajustó a los mandatos constitucionales y así salvaguardar las garantías de los procesados y determinar si

las pruebas que presenten las Procuradurías logran probar la responsabilidad y desvanecer la presunción de inocencia del acusado.

En la práctica lo que se puede ver es un Poder Judicial sitiado, poco independiente y con mucha tolerancia a las limitaciones e insuficiencias con las que se integran las averiguaciones de los Ministerios Públicos.

Se hace referencia a un Poder Judicial sitiado, debido a que antes, durante y tras el proceso penal sus facultades están limitadas. En primer lugar, el Poder Judicial conoce tal sólo de los asuntos que le presentan los Ministerios Públicos, tras esa etapa llena de discrecionalidad e ineficiencia que es la averiguación previa; en México, son pocos los delitos que se denuncian, menos aún se esclarecen en averiguación previa, todavía falta saber si hay delito que perseguir y consignar, con lo que son mínimos los asuntos que se consignan y falta saber cuantas órdenes de aprehensión se otorgan y de ahí nos debemos preguntar cuantas sentencias condenatorias se dictan, de ahí que la preocupación de la sociedad sea mayúscula.

Una vez iniciado el proceso, el juez tiene la posibilidad de allegarse información y valorar libremente las pruebas. De hecho, en materia penal, es una de las materias donde el juzgador tiene legalmente mayor amplitud para integrar el derecho por las presunciones y pruebas circunstanciales que pueda reunir. Sin embargo, existen algunos obstáculos derivados de reformas legales propuestas por el Poder Ejecutivo y avaladas por el Congreso. Por ejemplo, en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, se fortalece el valor probatorio de las actuaciones del Ministerio Público pues establece que las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la policía judicial tendrán valor probatorio pleno, como, por ejemplo, la preeminencia de las declaraciones del indiciado realizadas ante el Ministerio Público, sobre las hechas ante el Juez.

Incluso después de concluido el proceso penal, las facultades y determinaciones del juez, siguen siendo por así decirlo “saboteadas” por la acción del Ejecutivo, pues una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, la ejecución y administración de las penas impuestas por la resolución judicial y la preliberación, corresponde al Poder Ejecutivo.

El sistema de readaptación es el encargado de determinar en que lugar se cumplirá la sentencia, supervisar la ejecución y resolver sobre la conmutación de sanciones y sobre la modificación de modalidades de ejecución de la sanción, así como de la preliberación, a nuestro parecer es mas adecuado que quien conoció y evaluó el expediente, incluso la sanción, tenga conocimiento y capacidad de decisión en las variables y peculiaridades de la ejecución de la sentencia, si bien es cierto que las entidades burocráticas encargadas de administrar la ejecución de sanciones, están asesoradas por órganos técnicos de consulta, no dejan de estar sometidas a criterios políticos y administrativos e incluso a criterios relacionados con la alta población de los establecimientos penitenciarios.

Por otra parte el Poder Judicial no solo está sitiado en el sistema penal mexicano, además su independencia esta debilitada, la hegemonía electoral de un partido político sin duda influye en el Poder Judicial, la disciplina de dicho partido hacia el titular del Ejecutivo, tanto en el nivel local como federal, anularon los contrapesos previstos por la separación de poderes, el proceso de integración de los órganos judiciales y la inamovilidad de sus miembros se respetó formalmente, pero ciertos controles informales no permitieron la conformación de Poderes Judiciales independientes y parciales, estas prácticas perduraron por décadas e incluso en algunos casos parecen perdurar, no obstante la alternancia política en los órganos de gobierno.

El primer instrumento de control de que disponen los jueces sobre la actividad de las Procuradurías de justicia tiene lugar al momento de estudiar la procedencia o no de las órdenes de aprehensión que éstas solicitan, una vez que un detenido es consignado ante un juez, éste cuenta con el término constitucional para definir su situación legal, en esta etapa el juez debe evaluar las evidencias presentadas por el Ministerio Público, esta etapa debería constituirse en el mayor filtro para evitar la arbitrariedad de las autoridades policiales y de las Procuradurías para garantizar el respeto a los derechos humanos y para disminuir las molestias a los ciudadanos inocentes, en este término el juez evalúa la constitucionalidad de la detención y examina la legalidad y suficiencia de las pruebas aportadas por el Ministerio Público, para acreditar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado; del estudio que haga el juzgador se determinará si procesa al consignado o lo libera, por una parte se puede someter a proceso al indiciado ya sea declarándole formalmente preso o emitiendo un auto de sujeción a proceso, o bien se libera al indiciado, generalmente por falta de elementos para procesar, es decir, que el Ministerio Público no logró aportar evidencia suficiente para acreditar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del consignado.

El auto de término constitucional es de gran trascendencia, por que implica además de la revisión sustantiva del asunto, también de la revisión de la detención y de los procedimientos por los que se reunieron las evidencias, es decir si se respetaron los mandatos constituciones y legales.

En la práctica existe la tendencia a emitir autos de término, ya sea de sujeción a proceso o de formal prisión, esto en el ideal, debiera ser consecuencia de una correcta integración de la averiguación previa, pero en realidad se debe en gran parte a la tolerancia de los juzgadores ante la deficiente integración de dichas averiguaciones, ello aunado a una mala defensa de los indiciados, lo anterior nos lleva por una parte a que en el momento de dictar sentencia, no se pueda condenar a los verdaderos

responsables y por otra, parte se encuentren recluidas y procesadas, personas que con una mejor defensa, podrían ser absueltas.

Es evidente que a la comisión de delito, le siguen consecuencias jurídicas, por una parte observamos la pérdida patrimonial o la agresión a la integridad física o moral de la víctima, y por otra, consideramos al delito como un ataque contra el orden social que debe ser reprimido por las instituciones públicas, la víctima pretende que se le restituya o indemnice en la medida de lo posible por sus pérdidas, mientras que el interés público buscará castigar y, es su caso, apartar de la sociedad a quien ha delinquido, evitando que vuelva a atentar contra cualquier otro miembro de la comunidad, mientras que es readaptado socialmente.

Por esa razón el sistema jurídico mexicano otorga la facultad de solicitar castigo para el responsable de los ilícitos a una institución pública, pues de otra forma estaríamos ante un sistema de venganza privada, en el que la víctima buscaría directamente castigar al que ha atentado en su contra. El Estado releva al ciudadano en la tarea de indagar, reunir pruebas, acusar, procesar y castigar a quien resulte responsable. Así, cuando las autoridades competentes reciben noticias de que se ha cometido un hecho aparentemente delictuoso, deben emprender "de oficio" (ésto es, por obligación propia, necesariamente, sin que se requiera que alguien lo solicite o gestione) las averiguaciones correspondientes.

La Constitución señala que la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos es el Ministerio Público, es ésta la institución a la que le corresponde también impulsar el proceso penal.

Los delitos se persiguen de oficio, con independencia e incluso en contra de la voluntad del denunciante, pues el Estado debe actuar, por política criminal, contra todos los ilícitos para prevenir la reincidencia delictiva en agravio de otros miembros

de la sociedad. Sólo se dan excepciones en algunos delitos que se persiguen por querrela y en los que puede suspenderse la investigación (incluso después de la sentencia en algunos casos) con el perdón del ofendido. Esto procede en algunos casos en los que la legislación admite que la víctima puede resultar aún más lastimada por la denuncia del ilícito, tales son los casos del hostigamiento sexual, estupro, adulterio, calumnias, injurias, entre otros. En estos casos es imprescindible la voluntad de la víctima para iniciar y continuar las investigaciones, en todos los demás casos debe procederse de oficio.

Este principio de persecución pública de los delitos que establecen la Constitución y las leyes, no sólo se anula, sino que se revierte en la práctica del proceso penal en México. Las disfunciones de las instituciones de procuración de justicia provocan que, la víctima asuma los costos del proceso, no tenga acceso a la justicia y tenga que impulsar, informalmente, "su" proceso, por lo que en la práctica se vive algo muy similar a un sistema de venganza privada.

En fin, existe en nuestro país un largo camino por recorrer en materia de impartición de justicia, en el que todos los que de alguna manera nos encontramos relacionados con el sistema penal, debemos procurar llevar a cabo nuestra función de la mejor manera posible, solo de esa manera lograremos establecer un estado de seguridad.

#### 4. E.- REINSERCIÓN DEL DELINCUENTE EN LA SOCIEDAD.

En el artículo 18 constitucional, se establece que *"solo por delito que merezca pena corporal habrá a prisión preventiva, el sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de penas y estarán completamente. Los gobiernos de la federación y de los estados, organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para*

*tal efecto. Los gobernadores de los estados sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas podrán celebrar convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del ejecutivo federal. La federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.*

En el artículo precisado anteriormente y en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se establecen las bases y precisan los lineamientos, procedimientos y criterios aplicables para la readaptación social del delincuente, no obstante que la realidad de los centros de readaptación social no se apega a lo que debe ser según la legislación.

Es preciso comentar que en nuestro máximo ordenamiento se establece que el sistema de readaptación y el tratamiento de los internos, tendrá como medios para lograr la readaptación de los delincuentes, el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, sin embargo, muchos internos ejercen su derecho a no ser obligados a trabajar sin su consentimiento y es más, el propio sistema de los centros de readaptación social no les impone como obligación el educarse, capacitarse para el trabajo y menos aún el trabajar, aunque en la misma Constitución se establece que dicha garantía de trabajar solo con consentimiento encuentra su excepción en el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, esta excepción a nuestro parecer se queda corta, en el sentido de que considera al trabajo como una pena, siendo que el trabajo tal y como se considera en la misma ley, es un medio para la readaptación social del delincuente.

Es evidente la necesidad de que se considere en la ley penal al trabajo ya no como la simple pena, si no que sea en realidad el medio que permita una verdadera readaptación social, solo de esta manera el sistema penitenciario dejará de ser únicamente un administrador de centros destinados para la compurgación de penas,

para ser un lugar en el cual verdaderamente los sentenciados puedan ser readaptados socialmente, en el cual se capaciten para el trabajo honesto y lo desarrollen de ser posible en el interior del reclusorio, de esta manera podrán ocupar su tiempo en actividades sanas y productivas y no se verán en el ocio el cual los lleva únicamente a capacitarse, pero en técnicas para llevar a cabo actos delictivos.

A este respecto, en el artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, se contempla en primer término que la asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos del mismo, a nuestro parecer y en el entendido de que no es nuestra propuesta violentar las garantías individuales de persona alguna, consideramos que al ser el trabajo el medio para lograr la readaptación social de una persona, el considerar el deseo de un sentenciado es inapropiado, en nuestra opinión su deseo de trabajar debe pasar a segundo término y debe ser sometido, aún por medio de la coacción, al tratamiento de readaptación consistente en el trabajo diario.

En el mismo artículo 10 de la mencionada ley, se establece que los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción, que en este tengan como resultado de su trabajo, se establece que dicho pago será a base de descuentos, y el resto del producto del trabajo será distribuido de la manera siguiente: 30% para el pago de la reparación del daño, 30% para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, 30% para la constitución del fondo de ahorros del interno y 10% para gastos menores del mismo, consideramos que dicha distribución del producto del trabajo del interno es adecuada, el problema tal y como lo hemos venido planteado se presenta al momento de lograr que el interno trabaje realmente.

En la misma ley, se establecen las bases para llevar a cabo el tratamiento del interno, en el artículo 6 de dicha ley, se dispone que el tratamiento será individualizado, con

aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto y serán consideradas sus circunstancias personales.

El ingreso a una institución penitenciaria, siempre implica un cambio existencial, provoca una intensa angustia, un temor indiscriminado y general, aún reciente su conducta delictiva y la crisis que desencadenó el conflicto, el individuo luego de pasar por la situación policial y judicial ingresa a la institución penitenciaria, en la cual es víctima por parte de los demás internos y del personal que los custodia, de múltiples vejaciones y abusos, de las situaciones que afectan en mayor medida a una persona, es la pérdida de la libertad, el encierro, la incomunicación con el núcleo familiar y con la comunidad, el cambio de modo de vida, las limitaciones psicomotrices, las limitaciones culturales y especialmente la percepción existencial del tiempo.

Un punto clave en la recuperación social del delincuente, es el momento del ingreso a la institución penitenciaria, éste es un momento de enorme trascendencia por que se constituye un nexo entre el presente y su conducta delictiva pasada, significa la comprensión y captación de la problemática de cada individuo en particular, considerando su historia personal y familiar.

Para la institución penitenciaria, el recibir al delincuente, debe ser considerado como una delicada responsabilidad y no como un mero trámite, pues del tratamiento que éste reciba, dependerá su recuperación social, y no solo dependerá la custodia de su persona, porque de ser entendido así, se incurrirá en prácticas primitivas y reprochables, como las vejaciones y atropellos a los internos.

Se establece en la Ley General que Establece las Normas Mínimas Sobre la Readaptación Social de Sentenciados, que para la mejor individualización del tratamiento y tomando en cuenta las condiciones de cada medio y las posibilidades

presupuestales, se clasificará a los reos en instituciones especializadas, entre las que podrán figurar establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos y para infecciosos e instituciones abiertas.

En el artículo 7 de la Ley General que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, se establece que el régimen penitenciario tendrá carácter progresivo y técnico y constará, por lo menos, de períodos de estudio y diagnóstico y de tratamiento, dividido este último en fases de tratamiento en clasificación y de tratamiento preliberacional, se establece que el tratamiento se fundará en los resultados de los estudios de personalidad que se practiquen al reo, los que deberán ser actualizados periódicamente.

Existe el sentimiento generalizado, de que los internos se encuentran “pagando” la comisión de algún delito reprochado socialmente, lo que ocasiona el abandono y descuido en el funcionamiento del sistema penitenciario, lo que se ve reflejado, más que en una readaptación social, en la continua violación a los derechos de los internos, de sus familias y de las personas que los visitan, tal y como consta en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por todos conocidas.

Es evidente, que al violar los derechos de los internos, y hacerlos objeto de múltiples atropellos y vejaciones, se inhibe el ideal de resguardar, asistir y recuperar socialmente al delincuente.

Por otra parte, se debe tener especial cuidado en la educación que se imparte a los internos, consideremos los conceptos Socráticos que señalan que el recto conocimiento de las cosas lleva al hombre a vivir moralmente, quien sabe lo que es bueno también lo practica, ningún sabio yerra, la maldad solo proviene de la

ignorancia y puesto que la virtud reposa en el saber puede enseñarse, por ello la responsabilidad de educar a un interno es muy delicada, en ese sentido en el artículo 11 de la Ley General que Establece la Normas Mínimas Sobre Readaptación Social del Sentenciado, se establece que la educación que se imparta a los internos no tendrá sólo carácter académico sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y quedará a cargo, preferentemente, de maestros especializados.

Concluyendo el presente capítulo y a fin de esquematizar la dinámica que presenta la función de la Seguridad Pública, presentamos como anexo único en la parte final del presente trabajo, un diagrama en el cual podemos observar todas y cada una de las etapas que componen dicha función.

## CAPITULO SEGUNDO. RELACIÓN HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

En el presente capítulo analizaremos las disposiciones constitucionales relativas a la Seguridad Pública, que se han establecido en todos y cada uno de los ordenamientos máximos que han regido nuestra Nación, el primero en analizar y mas antiguo de ellos, es la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

### 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812.

Este ordenamiento, también conocido como la Constitución de Cádiz, en relación con el tema de la Seguridad Pública, establece en su artículo cuarto perteneciente al capítulo primero *"de la nación española"*, perteneciente al título primero *"de la Nación Española y de los Españoles"*, que *"la nación está obligada a conservar y proteger por leyes*

*sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que los componen*".<sup>14</sup>

En esta primera Constitución, como podemos observar se considera obligatorio para la Nación, el conservar y proteger la libertad, propiedad y demás derechos de los ciudadanos, lo cual constituye la base de la Seguridad Pública, pues para poder cumplir con la protección en dicho artículo, sin duda alguna el Estado podía hacer uso de todos sus instrumentos para cumplir con dicha obligación.

Asimismo, en el artículo 9º contenido en el capítulo segundo "*de los españoles*", se establece que todo español "*está obligado a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley*", de igual modo en el artículo trece perteneciente al capítulo tercero "*del gobierno*", establece que es objeto del gobierno "*la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bien estar de los individuos que la componen*"<sup>15</sup>, con esta disposición es evidente que al ser objeto del gobierno la felicidad de la Nación, podemos considerar que dicha felicidad se logra cuando a todos y cada uno de los ciudadanos les son respetadas sus libertades y derechos reconocidos por la misma ley, manteniendo la paz y el orden públicos.

Por otra parte en el artículo 131º, perteneciente al capítulo séptimo, "*de las facultades de las cortes* ", establece en su numeral décimo que es facultad de las cortes, fijar todos los años a propuesta del rey, las fuerzas de tierra y de mar determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz y su aumento en tiempo de guerra, esto en referencia a la seguridad externa de la Nación.

---

<sup>14</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Harla, México 1997, Segunda Edición, Pág. 397.

<sup>15</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 398.

Ahora bien, por lo que hace a las facultades del Rey en materia de Seguridad Pública, éstas se encuentran establecidas en el Título Cuarto del ordenamiento en cita “ *de la inviolabilidad del rey y de su autoridad*”, mismas que se precisan en el artículo 171º, en el cual se establece que “*además de las prerrogativas que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde como principales las facultades de, mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales, disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga*”.<sup>16</sup>

Las facultades establecidas en el artículo precisado corresponden a materia de Seguridad Nacional, de la cual evidentemente el Rey era responsable, con las limitaciones que se precisan dentro de las facultades de las cortes, el Rey debía además controlar la seguridad interna de la Nación y podía disponer de la fuerza pública en cualquier momento para garantizarla.

Por lo que hace a la seguridad externa de la Nación, existe en la Constitución un título especial en ese sentido, mismo que se transcribe a continuación:

*“Título VIII*

*De la fuerza militar nacional.*

*Capítulo I*

*De las tropas de continuo servicio*

*Artículo: 356, Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.*

*Artículo: 357, Las Cortes fijarán anualmente el número de tropas que fueren necesarias según las circunstancias, y el modo de levantarlas que fuere mas conveniente.*

---

<sup>16</sup> CALZADA PADRON FELICIANO.Op. Cit. Pág. 412.

*Artículo: 359, Establecerán las Cortes por medio de las respectivas ordenanzas todo lo relativo a la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto corresponda a la buena constitución del ejército y armada.*

*Artículo: 358, Las Cortes fijarán asimismo anualmente al número de buques de la marina militar que han de armarse o conservarse armados.*

*Artículo: 360, Se establecerán escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del ejército y armada.*

## *Capítulo II*

*De las milicias nacionales.*

*Artículo. 362, Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.*

*Artículo: 363, Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.*

*Artículo. 364, El servicio de estas milicias no será continuo y solo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.*

*Artículo: 365, En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplear la fuerza de ella sin otorgamiento de las Cortes.”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 427

## 2-DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814. (Sancionado en Apatzingán)

En este ordenamiento existen diversos artículos que enmarcan los derechos fundamentales del hombre y en relación con la Seguridad Pública encontramos específicamente que en el artículo 4º, se establece lo siguiente *“como el gobierno no se instituye por honra ó interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en la sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que mas le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”*<sup>18</sup>, en el artículo transcrito observamos la institución del gobierno mexicano, con el objetivo precisamente establecido de brindar protección y seguridad a los ciudadanos, lo cual se constituye en la primer referencia hecha por la constitución mexicana, en su carácter de ordenamiento de un país independiente, asimismo con la acotación que se hace en el mismo artículo, de que los ciudadanos se encuentran unidos voluntariamente, podemos darnos cuenta de que la teoría del contrato social, sostenida en principio por Sócrates y acabada por Juan Jacobo Rouseau fue atendida en la elaboración del citado artículo, nos damos cuenta de que dicha teoría influyó en la elaboración de la Constitución de 1814, ya que también en el artículo 20º de dicho ordenamiento se establece que *“la sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general”*<sup>19</sup>, en efecto, es evidente la influencia del filósofo y del autor mencionado en la elaboración de este artículo, con lo cual observamos la concordancia de este ordenamiento con los conceptos manejados en el primer capítulo de la presente tesis.

---

<sup>18</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 431.

<sup>19</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 432.

En el artículo 24° del mismo ordenamiento encontramos de manera precisa la naturaleza que la seguridad tiene en el mismo, de la manera siguiente *“la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”*<sup>20</sup>, el citado artículo redondea la concepción que se tiene establecidas en la Constitución de 1814 sobre el tema de la Seguridad, la cual es considerada el objetivo primordial, junto con otros valores de la Constitución del gobierno y del estado.

En el artículo 165° del mismo ordenamiento se establece como facultad del supremo gobierno, *“hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos: usando de todos los recursos que le franquearan las leyes”*<sup>21</sup>, la facultad de resguardar la seguridad corresponde entonces al supremo gobierno, el cual se encontraba compuesto por tres individuos.

Por lo anterior, es de considerarse que en el ordenamiento en comento, se da al tema de seguridad pública, un tratamiento más adecuado que en las legislaciones predecesoras, en este se crea un marco mucho mejor fundamentado y claramente motivado al respecto.

### 3.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

En esta Constitución, solo encontramos disposiciones relativas a la Seguridad Nacional en su aspecto externo, pero debemos entender, en esta ocasión, que se consideró como un presupuesto, la obligación del Estado de garantizar la Seguridad

---

<sup>20</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 432.

<sup>21</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 442.

Pública de los ciudadanos y en ese sentido solo se legisló, como lo mencionamos anteriormente, en relación con la seguridad externa de la Nación, de la manera siguiente:

*“ Título IV*

*Artículo: 49, Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:*

*XVIII, Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio”.*

*“Título V*

*De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades.<sup>22</sup>*

*Artículo. 110, Las atribuciones del Presidente son las que siguen:*

*X, Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

*XI, Disponer de la milicia local para los mismos objetos aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificara la fuerza necesaria, y no estando este reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.<sup>23</sup>*

#### 4.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

---

<sup>22</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 462.

<sup>23</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 468.

En relación con la Seguridad Pública en el presente ordenamiento, encontramos, que dentro de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, se establece el de defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre así lo requieran.

Encontramos en este ordenamiento, dentro de las atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo, la de disponer de la Fuerza del mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación.

En la legislación en comento, encontramos que el legislador atinadamente hace la diferencia entre la seguridad interna del país y su seguridad externa, con lo cual nos da pie a diferenciar entre lo que hemos considerado Seguridad Nacional y Seguridad Pública, constituyendo un acierto del legislador en la materia que nos ocupa.

#### 5.- BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA. (13 DE JUNIO DE 1843)

En relación a la materia de Seguridad Pública, consideramos que en esta legislación hubo un retroceso en relación con la legislación anterior, pues las disposiciones en materia de seguridad tanto interna como externa, son mínimas, dejando grandísimas lagunas legales, dichas disposiciones son las siguientes:

##### *“Título III*

*De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros.*

*Art.: 14. Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la nación.”<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 507.

## Titulo V

### *"Poder Ejecutivo*

*Art. 86.- Son obligaciones del Presidente:*

*XXII.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de la institución."<sup>25</sup>*

Es evidente la falta de precisión en la disposición constitucional de 1843 en relación con la Seguridad Pública, en ella no se establece al menos, la obligación del Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos, sin este presupuesto resulta imposible establecer disposiciones a detalle sobre nuestro objeto de estudio.

### 6.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1847.

En materia de Seguridad Pública, en el presente ordenamiento podemos encontrar las disposiciones siguientes:

*"Art. 2.- Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.*

*Art. 85.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:*

*VI.- Disponer de la fuerza Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa de la Federación."<sup>26</sup>*

---

<sup>25</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 514.

<sup>26</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. DÉCIMA SÉPTIMA EDICIÓN. Porrúa. México 1992. Pág. 477.

En esta disposición también encontramos la diferencia entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, al referirse el artículo transcrito a la seguridad interior y defensa exterior de la Federación y al igual que su precedente, las disposiciones precisas en materia de Seguridad Pública son mínimas.

#### 7.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA 1857.

En el presente ordenamiento, en materia de Seguridad Pública encontramos las disposiciones siguientes:

##### *“Sección 10*

*De los ciudadanos mexicanos.*

*Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano:*

*IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la Republica;*

*II. Alistarse en la Guardia Nacional.”<sup>27</sup>*

##### *“Párrafo III*

*De las facultades del Congreso*

*Art. 72. El Congreso tiene facultad.*

---

<sup>27</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Página 531.

XVIII. *Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.*

XIX. *Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados, la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*

XX.- *Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios fijando la fuerza necesaria.*"<sup>28</sup>

*"Art. 85.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*VI.-Disponer de la fuerza Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*"<sup>29</sup>

Observamos que se continúa realizando la diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, éste ordenamiento se apega en términos generales a sus predecesores.

## 8.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Por lo que hace a la Seguridad Pública, en este ordenamiento observamos un tratamiento más adecuado a dicha materia, en los artículos relacionados, encontramos que se hace referencia de manera mas detallada sobre las autoridades encargadas de dicha función, así como sus atribuciones.

<sup>28</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág 535.

<sup>29</sup> CALZADA PADRON FELICIANO. Op. Cit. Pág. 538.

En principio del artículo 21 de dicho ordenamiento se establece que *“la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquel, compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”*<sup>30</sup>.

Analizando la parte del artículo transcrito anteriormente, encontramos que la propia Constitución establece que corresponde a la autoridad judicial, la imposición de penas, distinguiendo la facultad de la autoridad administrativa para perseguir los delitos, por conducto del Ministerio Público, asimismo, se establece que corresponde a la autoridad administrativa sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y gubernativos, con esto observamos la distribución de obligaciones en materia de Seguridad Pública, que se lleva a cabo en la Constitución y de la cual ya se comentó en la parte conducente del presente trabajo.

Abundando al respecto, en la primeraparte del artículo 21 constitucional, se establecía que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, tal precepto proviene, casi sin modificaciones, de la Constitución de 1857, la cual otorgó a los jueces la facultad de imponer penas por delitos previamente reconocidos como tales por la propia ley, en esta forma quedó prohibido que autoridades distintas a la judicial pudieran hacerlo, con la diferencia de que los jueces instructores en aquel entonces, se encargaban de indagar sobre los hechos que posteriormente ellos mismos juzgarían.

Cabe hacer referencia a las propuestas realizadas por el Poder Ejecutivo, a través de su Secretario de Seguridad Pública, en el sentido de que se debe reestructurar la

---

<sup>30</sup> CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. Op. Cit Pág. 36.

función del Ministerio Público y de los jueces de primera instancia, la idea central de dicha propuesta es que se lleve a cabo un solo proceso en donde el juez instructor investigue desde un principio los hechos que pudieran constituir delitos, no debemos olvidar que en tiempos de la colonia y hasta antes de 1910, esa era la manera en que funcionaba la procuración y administración de justicia en el país y que en 1917 Venustiano Carranza pugnó por que esta forma cambiara, dadas las irregularidades e injusticias que se observaron en su momento y manifestó al constituyente lo siguiente *"...pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo a regido en el país no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común han adoptado la institución del ministerio público, pero tal adopción ha sido nominal, por que la función asignada a los representantes de aquel tiene un carácter decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia, asta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos, a confesar lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura, la sociedad entera recuerda aterrizada los atentados cometidos por jueces, ansiosos de renombre, veían con positiva con fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a todos los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio publico toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos a atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte el ministerio público con la policía judicial represiva a su disposición quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas sin más meritos que su criterio personal.*

*Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual, quedará asegurada; por que según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.*<sup>31</sup>

Con la reflexión anotada por Don Venustiano Carranza, nos damos cuenta de los peligros que implicaría adoptar una reforma como la propuesta por el C. Secretario de Seguridad Pública, pero en fin, ya hemos hecho las precisiones pertinentes al respecto en el apartado correspondiente a la investigación y persecución de delitos en el presente trabajo, por lo que no abundaremos más al respecto.

Por otra parte, en el artículo 31 de nuestra Carta Magna, se establece que son obligaciones de los mexicanos, alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, en este sentido, observamos que la labor de la Guardia Nacional se define en los dos aspectos de la seguridad de la Nación, en el interno, es decir la Seguridad Pública y en el externo es decir la Seguridad Nacional.

Por otra parte, en el artículo 32 se establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad del ciudadano, además de que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en la fuerza de policía o Seguridad Pública, consideramos que la disposición trascrita es en sí misma contradictoria, porque si bien es cierto que se debe confiar en la lealtad de un mexicano hacia la patria, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, no comprendemos en que radique la prohibición para

---

<sup>31</sup> CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. Op. Cit. Pág. 96.

que un extranjero pertenezca a cuerpos de seguridad solo en tiempos de paz, ¿podríamos interpretar a contrario sensu que un extranjero sí podría participar en dichos cuerpos en tiempos de guerra? consideramos que esta parte debiera ser completada, para precisar su objetivo.

Asimismo, se establece en el artículo 35 como prerrogativa del ciudadano, el tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes y en el artículo siguiente se le impone obligación de alistarse en la Guardia Nacional, situación que no amerita mayor comentario.

Por otra parte, en el artículo 73 se establece que el Congreso tiene la facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas en la Unión, como lo son el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio, en el mismo artículo se establece la facultad del Congreso para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la tomen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los Estados la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por dichos artículos.

En el artículo 76 encontramos que corresponde al Senado de la República, dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria con la que se deberá contar.

Por otra parte, en el artículo 79 se establece que La Comisión Permanente tendrá facultad para presentar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos que refiere el artículo 76.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo en el artículo 89 se establece que tendrá facultad para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, en este sentido observamos que el Ejecutivo tiene la potestad de disponer de esos cuerpos tanto para utilizarlos en la Seguridad Pública como en la defensa exterior de la Nación, si bien es cierto que para que exista una adecuada seguridad en la nación, se requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando y solo le puede ser otorgada dicha facultad al jefe del estado ya que él tiene la obligación de velar por el logro y mantenimiento de la paz y orden públicos, también es cierto que otorgar tal poder puede desencadenar una mala utilización de dicha fuerza y en el peor de los escenarios, una represión sangrienta, ya que los cuerpos a que se hace referencia están adiestrados en el uso de la violencia y de ser utilizados en la Seguridad Pública, este tipo de represión es muy probable, por lo anterior consideramos excesiva la libertad de acción que se otorga al Ejecutivo.

Asimismo, el ejecutivo tiene la facultad de disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene el artículo 76 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, por lo que hace a la Seguridad Pública en la competencia de los Estados de la Federación, de los Municipios y del Distrito Federal, en el artículo 115 de nuestra Carta Magna se establece que los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo el servicio público de la Seguridad Pública y tránsito; observamos que en aquel entonces se entendía a la Seguridad Pública como un simple servicio público, cuando en realidad constituye una obligación fundamental del Estado y su motivo generador, de ahí la atinada reforma constitucional que en 1994, que reconocería a la Seguridad Pública su naturaleza de función estatal.

Por lo que hace al Distrito Federal, en el artículo 122, se establecía que correspondía al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, asimismo se establecía la facultad del titular del Ejecutivo para delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de Seguridad Pública.

Un aspecto importante a considerar, por lo que hace a la Seguridad Pública en el Distrito Federal, en el entendido de que el titular del poder Ejecutivo Federal reside en su territorio, es que en el artículo 115 constitucional, se establece que tanto el Ejecutivo Federal como los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, por lo que era de entenderse que el Presidente de la República, se encontraba de origen investido, del mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal.

#### 9.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, POSTERIOR A LA REFORMA DE 1994.

Consideramos pertinente adelantar un concepto de Seguridad Pública, extraído del texto constitucional vigente, para ofrecer un mejor panorama de lo que significó la reforma de 1994, para posteriormente analizar a detalle los preceptos reformados en relación a nuestra materia de estudio.

De tal trascendencia fue la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que con ella se creó un nuevo concepto de Seguridad Pública, el cual establece que es la *“función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas, la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todas las que contribuyen*

*a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos*<sup>32</sup>.

Con la creación del nuevo concepto de Seguridad Pública, se ampliaron los ya conocidos fines de la misma, para en la actualidad formarse por los siguientes: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, preservar el orden y la paz públicas, prevenir y perseguir las infracciones y delitos, imponer sanciones administrativas, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

En el artículo 21 constitucional, se establece que *“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 Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”*.

Observamos lo que se ha considerado como una evolución del concepto de Seguridad Pública, el cual dejó de ser un simple servicio público a cargo de los Municipios, para ser considerado como una función estatal, la cual se precisa que es competencia de todos los niveles de gobierno.

Asimismo, en el mencionado artículo, se hace referencia a los principios rectores de los cuerpos policiales, dichos cuerpos de seguridad han sido al extremo criticados y en muchas ocasiones con justa razón, se les acusa de ser incompetentes, corruptos, de que son poco profesionales y su honradez también es cuestionada, lo cierto es que la delincuencia organizada solo puede funcionar con la participación de la autoridades, en ese sentido en el artículo en mención se establece que dichos cuerpos deberán

---

<sup>32</sup> SANDOVAL ULLOA JOSÉ G. Op. Cit. Pág. 41.

regirse por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, esperamos que estos buenos deseos se lleguen a concretar y no sean letra muerta en nuestro máximo ordenamiento, aún y cuando las probabilidades sean en verdad escasas.

En el mismo artículo 21, se establece lo que constituye la más significativa novedad en materia de Seguridad Pública, que es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el cuarto capítulo del presente trabajo, analizaremos a detalle dicho sistema, por lo que por el momento no abundaremos al respecto.

En el artículo 73 fracción XXIII de nuestro máximo ordenamiento se otorga la facultad al Congreso de la Unión para *“expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;”*.

En relación con la fracción transcrita anteriormente, es de mencionarse la competencia del Congreso de la Unión para establecer las bases de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de Seguridad Pública, así como la delicada responsabilidad otorgada al Congreso, en el sentido de poder legislar en relación con el importantes aspectos operativos de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal, ya que ese aspecto dejará de ser materia de un simple reglamento interno, para revestir el carácter de ley, consideramos que de trasladarse el espíritu de dicha disposición al ámbito local, se podrían observar resultados favorables en materia de Seguridad Pública.

Por lo que hace al Distrito Federal, de la lectura relacionada de los artículos 73, 155 y 122 constitucionales, se desprende que la facultad de legislar en materia de Seguridad Pública en su territorio, corresponde al Congreso de la Unión, ya que dicha facultad

no le fue expresamente conferida a la Asamblea Legislativa por nuestro máximo ordenamiento, por lo que entendemos que es una facultad reservada de la Federación, es importante precisar que el ámbito al que hacemos referencia es al aspecto sustantivo de la Seguridad Pública, ya que en el artículo 73 se establece expresamente la facultad del Congreso para legislar en materia de coordinación entre los niveles de gobierno en el rubro de Seguridad Pública.

Por otra parte se establece en el mismo artículo 122 que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115, en el cual se establece que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, asimismo, en el artículo 122 se establece que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la Fuerza Pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

Ahora bien, en el artículo 122 también se establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, por lo que la responsabilidad respecto de la designación, desempeño y remoción del servidor público que tiene a cargo la Seguridad Pública, es compartida entre el titular del Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 115 de nuestra carta magna se establece que la Seguridad Pública Municipal se rige por el artículo 21 constitucional, esto en referencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La situación de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, es materia de diversos y extensos comentarios, los cuales ameritan un trabajo en especial al respecto, por lo que no debemos perder de vista que aún y cuando dicho tema es parte integrante del

presente trabajo, no constituye su principal objeto de estudio, por lo que con lo expuesto hasta el momento damos por concluido el tema.

## CAPITULO TERCERO. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO.

### 1.- SEGURIDAD PÚBLICA EN EL REINO DE ESPAÑA.

Corresponde analizar en este apartado, la forma en la que diversas constituciones, tratan el tema de la Seguridad Pública en sus respectivas Naciones, estamos concientes de que la naturaleza misma de cada Nación, le impone el modelo a seguir en esta materia, por lo que consideramos imprudente el copiar sistema alguno de otra Nación en materia de Seguridad Pública, para aplicarlo totalmente en nuestro país, sin embargo existen ciertos modelos en diversos países, que serían de gran utilidad en México, en primer término, consideramos interesante analizar la Seguridad Pública en el Reino de España, para conocer la forma en que esta función se lleva a cabo en dicho país.

El documento que analizaremos es la Constitución Española aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, con las mas recientes reformas, publicadas hasta septiembre de dos mil dos, en este documento observamos que en el preámbulo se establece que la Nación española, con el deseo de establecer en ella la justicia, la libertad y la seguridad y para promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad mediante su Constitución.

Observamos pues, que desde un inicio, en la constitución española se establece que la misma se proclama para establecer la justicia, la libertad y la seguridad, estos conceptos se pueden integrar a la concepción generalmente aceptada de seguridad

Pública, ya que las políticas y acciones de la autoridad, estarán encaminadas a lograr el establecimiento de un estado en el que se respeten las libertades de los individuos, se administre justicia y de esta manera todos y cada uno de los integrantes de la Nación se encuentren seguros.

Asimismo, se establece que es voluntad de nación española, garantizar la convivencia democrática dentro del marco de su Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo, de esta manera con esta intención precisada desde su máximo ordenamiento, observamos que el Constituyente Español es conciente de que los problemas de orden económico y social, generan en las personas descontentos, que al paso del tiempo se pueden llegar a transformar en conductas antisociales, con lo cual es evidente la intención de mantener el orden y la paz públicos por parte del Constituyente, brindando a los individuos condiciones de desarrollo óptimas que eviten injusticias en los rubros antes mencionados.

En el artículo 8 de esta Constitución, se establece que Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento Constitucional, esto por lo que hace evidentemente a la defensa externa de la Nación, pero nos preguntamos si procedería constitucionalmente una acción de tipo militar, con el objeto de defender el ordenamiento constitucional, hacia el interior de la nación.

En el apartado correspondiente a los derechos y deberes fundamentales de las personas, observamos que en artículo 17 se establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad, como podemos darnos cuenta, se da un tratamiento muy amplio el tema de la seguridad, no se hace diferencia entre la Seguridad Jurídica, la Social y la Pública, por lo que a nuestro parecer debemos considerar incluidas

todas estas cuando la constitución se refiere a que todas las personas tienen derecho a la seguridad.

A este respecto es preciso retomar el concepto de seguridad jurídica que nos ofrece el maestro Eduardo García Maynez, quien menciona que *“la seguridad jurídica es aquel estado jurídico que protege en la más perfecta y eficaz de las formas los bienes de la vida; realiza tal protección de modo imparcial y justo; cuenta con las instituciones para dicha tutela y goza de la confianza, en quienes buscan el derecho, de que éste será justamente aplicado”*<sup>33</sup>, este concepto sin duda es el que nos brinda la mejor orientación sobre como debemos entender el tratamiento que se hace en la Constitución española a la seguridad, en el se engloba desde la Seguridad Social, cuando se refiere a la protección perfecta y eficaz de los bienes de la vida que debe llevar a cabo el estado; asimismo se incluye de forma precisa el concepto de seguridad pública, en el fragmento recién comentado, ya que los bienes de la vida son todos los bienes jurídicamente tutelados por la legislación; en sí mismo, el concepto que refiere García Maynez, es la base para la Seguridad Pública, ya que de llevarse a la vida practica el mismo, la Nación se encontrará en paz y orden, es decir, no existirán conflictos y se podrán llevar a cabo las actividades de los ciudadanos y corresponde al Estado una vez que se halla alcanzado este estado ideal, el mantenerlo ejerciendo la función de Seguridad Pública entre otras.

Por otra parte, en el artículo 62 se establece como facultad del Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, estando facultado también para declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.

En el artículo 104 del ordenamiento que estamos analizando, se establece que las fuerzas y cuerpos de seguridad, tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana, dichas

---

<sup>33</sup> GARCÍA MAYNES EDUARDO. Op. Cit. Pág. 387.

instituciones son dependientes del gobierno, en este artículo observamos una mayor precisión en materia de Seguridad Pública, se establece como misión de los cuerpos de seguridad proteger los derechos y libertades de los individuos.

En el mismo artículo se establece que la ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a diferencia de nuestra Constitución, en la que se establece que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En el artículo 149, encontramos establecida la competencia exclusiva del Estado en materia de Seguridad Pública, en el mismo artículo se establece la posibilidad por parte de las Comunidades Autónomas para la creación de policías, atendiendo a lo establecido en la ley orgánica.

Consideramos que en nuestra Constitución se prevé de una forma más completa y precisa lo relacionado a la Seguridad Pública, que en la Constitución del Reino de España, simplemente en nuestro máximo ordenamiento se establece de forma muy precisa el carácter de función estatal que tiene la Seguridad Pública, así mismo se fijan los principios rectores del actuar de los cuerpos policiales, se establece también la coordinación que deben llevar a cabo los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad y se establece también la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo estos puntos los de mayor relevancia, además de algunos otras disposiciones que se analizarán en el desarrollo del presente trabajo.

## 2.- SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE.

En este apartado analizaremos el marco constitucional de la Seguridad Pública en la República de Chile, considerando aquellos artículos que enmarquen los conceptos

relacionados con Teoría General del Estado en relación con la Seguridad Pública, al respecto encontramos que en el artículo primero, de la Constitución Chilena se establece que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que dicha Constitución establece.

Como podemos observar, el legislador chileno precisa que el Estado tiene como obligación el crear condiciones sociales óptimas para la realización espiritual y material de los ciudadanos, respetando sus derechos y garantías, esta disposición es congruente con el concepto de Seguridad Jurídica que hemos referido en este trabajo, ya que dicho concepto establece que la seguridad es aquel estado ideal en el que a las personas les son respetados sus derechos, lo que tiene como consecuencia la realización integral de los ciudadanos, por lo anterior, es evidente dicha congruencia en el máximo ordenamiento chileno.

Asimismo, en el citado artículo se establece que es deber del Estado resguardar la Seguridad Nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, de lo anterior consideramos que en dicho artículo se hace referencia en primer término a la defensa exterior del país e inmediatamente al referirse a la protección de la población y la familia, el Constituyente chileno se refiere a la Seguridad Pública, asimismo consideramos que cuando se refiere a que es deber del Estado fortalecer a la familia y promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar de las autoridades, se refiere a crear aquel Estado ideal en que los ciudadanos pueden cubrir sus necesidades, y de esta manera se procure una estabilidad social y económica que

impida el brote de descontentos sociales y la creación de situaciones que condicionen al individuo a cometer conductas antisociales para cubrir sus necesidades, con lo que se constituye la mejor forma de prevenir el delito.

En el artículo 24 de dicha Constitución, se establece que la autoridad del Presidente se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes, en este artículo encontramos claramente diferenciada la defensa externa de la Nación, de la Seguridad Pública, así como el encargo que se hace al Presidente de conservar el orden público.

En el mismo artículo encontramos que es facultad del Presidente, designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en conformidad al artículo 93, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 94, notamos entonces las facultades amplísimas de que se encuentra investido el titular del Ejecutivo chileno, tanto en lo que hace a los cuerpos de Seguridad Pública, como lo son los carabineros, como de los cuerpos encargados de la defensa externa de la Nación; asimismo el Presidente de la República está facultado para disponer de las Fuerzas de Aire, Mar y Tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la Seguridad Nacional, de igual manera asumirá, en caso de guerra la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas, también declarará la guerra previa autorización por ley y deberá dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional.

En el artículo 90 se establece que las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, asimismo se establece que las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza

Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

En la República de Chile, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la Fuerza Pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la Seguridad Pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas, el cuerpo de Carabineros se integrará además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República, encontramos de manera muy precisa en la Constitución chilena cual es el objetivo de los Carabineros, que es el dar eficacia al derecho, es decir, aplicar la coacción, y garantizar el orden público y la Seguridad Pública, asimismo en el artículo 90 se establece que los Carabineros son esencialmente obedientes y no deliberantes, tal y como lo deben ser todos y cada uno de los cuerpos armados encargados de velar por la seguridad de cualquier Nación.

En el artículo 93, se establece que los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros, serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

Dicho artículo 93 merece un comentario específico en el presente trabajo, ya que encontramos plasmada la intención del Constituyente chileno, de dar al nombramiento de los mandos referidos un carácter de profesionalismo, ya que aunque estos mandos son nombrados por el Presidente de la República, se le condiciona para que escoja entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, en este sentido, podemos considerar que el mando de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, tendrán la experiencia necesaria para desempeñar

óptimamente sus cargos y no llegará a dichos cargos una persona inexperta, por lo que la legislación chilena da un paso al frente real, en materia de seguridad, esta es una disposición que consideramos podría aplicarse en nuestro país para asegurar mejores actuaciones de los servidores públicos en la referida materia.

En el mismo artículo 93 se establece que estos cinco oficiales de mayor antigüedad, de entre los cuales se deberá designar a los altos mandos, deberán reunir las calidades exigidas en los estatutos de sus instituciones para desempeñar dichos cargos, en este sentido consideramos nuevamente un acierto en la Constitución chilena, en materia de Seguridad Pública ya que los respectivos estatutos de las instituciones de seguridad, requieren que los altos mandos cumplan con el perfil de profesionalismo, antigüedad, conocimientos, desempeño y probidad para comandar los respectivos cuerpos de seguridad.

Asimismo, en el citado artículo se establece que dichos funcionarios durarán cuatro años en sus funciones y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y gozarán de inamovilidad en su cargo, en este sentido consideramos importante que en esta legislación se establezca un término para el desempeño de los cargos referidos, un periodo de cuatro años, sin duda permite un diagnóstico adecuado de la problemática de Seguridad Pública en una Nación, la elaboración de una planeación estratégica en dicha materia y la puesta en marcha de las acciones planeadas, también es posible conocer el resultado del desempeño del funcionario aún en su cargo, por lo anterior, esta parte se constituye en un nuevo acierto en la legislación chilena, ya que la persona encargada de desempeñar el cargo encomendado tomará con mayor seriedad su desempeño, lo que tendrá como consecuencia una eficaz labor en la materia referida.

También se establece que no podrán ser nombrados para un nuevo periodo, en este sentido consideramos un acierto dicha restricción, ya que permitir un nuevo periodo,

aún cuando el primero hubiera sido óptimo, podría ocasionar que se llevaran a cabo prácticas de corrupción o abuso de autoridad; por lo que hace a la disposición en el sentido de que serán inamovibles de su cargo, consideramos que la intención del legislador, es brindar una estabilidad en el puesto, evitando que por decisiones de tipo político se afecte el desempeño de los cuerpos de seguridad, en el mismo artículo se establece que en casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

En el artículo 95 del ordenamiento, se establece que habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los Ministros encargados del Gobierno Interior, de las Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional y de la Economía y Finanzas del país y actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Entre las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, se encuentran, el asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la Seguridad Nacional en que éste lo solicite; hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la Seguridad Nacional; recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado, en tal caso, el requerido estará

obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley, así como ejercer las demás atribuciones que la Constitución le encomiende.

Lo expuesto anteriormente, constituye el marco constitucional en la República de Chile en materia de Seguridad Pública, algunas disposiciones son a nuestro parecer bastante acertadas y podrían ser aplicadas en México, en especial las relacionadas con la designación de los jefes policiales y las circunstancias que rigen su duración en el cargo y su carácter de inamovilidad.

### 3.- SEGURIDAD PÚBLICA EN ARGENTINA.

En el preámbulo de la Constitución de la República Federal Argentina, se establece que el Constituyente ordena, decreta y establece la Constitución con el objeto de afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para los individuos, para su posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino, con esto observamos de manera clara, que para en su objetivo de afianzar la justicia, se deberán elaborar disposiciones que establezcan y regulen el funcionamiento de un sistema penal, que es parte integral fundamental de la Seguridad Pública, del mismo modo se refiere el Constituyente argentino a que es su voluntad, consolidar la paz interior, en clara referencia al objeto esencial de la seguridad pública, otro de los objetos de ésta es sin duda, el asegurar los beneficios de la libertad para los ciudadanos.

En el artículo 6 de la Constitución argentina, se establece que el Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia, en este artículo se manejan los dos

aspectos de la seguridad, el interno que es la Seguridad Pública y el externo o Seguridad Nacional, al establecer la intervención del Gobierno Federal en las provincias ante situaciones de peligro provenientes del extranjero o que tengan su origen en el interior del país.

En el artículo 75 de la Constitución Argentina se establece que es facultad del Congreso, proveer a la seguridad de las fronteras, autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz, fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y guerra, y dictará las normas para su organización y gobierno, también permitirá la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él, como podemos observar que estas facultades se relacionan con la seguridad externa de la Nación, no encontramos dentro de las facultades del Congreso, disposición expresa que lo autorice a legislar en materia de Seguridad Pública.

Ahora bien, en el Artículo 99 de la Constitución Argentina se establece que el Presidente de la Nación se encuentra investido de la facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, esto sin duda incluye a la materia de Seguridad Pública, asimismo, además el titular del Ejecutivo, es Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación, por lo que dispone de estas y su organización y distribución será de acuerdo a las necesidades de la Nación, es su facultad, declarar la guerra y ordenar represalias con autorización y aprobación del Congreso, asimismo está facultado para declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado, por otra parte, en caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso.

En conclusión, consideramos que la Constitución Argentina, da un manejo muy escueto a la Seguridad Pública y que en nuestro México, nuestro máximo ordenamiento jurídico rebasa por mucho a su similar argentino.

#### CAPITULO CUARTO. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

##### 1.- ANALISIS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Como se ha puesto de manifiesto en el desarrollo del presente trabajo, el concepto de Seguridad Pública no se limita únicamente a la labor de policía y tránsito, esto sería considerarla como una simple labor reactiva o de represión, entonces debemos considerar a la Seguridad Pública como una función fundamental del Estado, la cual para poder llevarse a cabo requiere del funcionamiento de toda una estructura claramente establecida, en el presente apartado nos fijamos el objetivo de analizar todos y cada uno de los artículos constitucionales relacionados a nuestra materia de estudio, con un carácter integral.

Es evidente que las garantías individuales consagradas en nuestro máximo ordenamiento, constituyen la esfera jurídica mínima de protección de los ciudadanos, ante el actuar de cualquier autoridad, incluidas las autoridades en materia de Seguridad Pública.

Abundando al respecto, en el párrafo tercero artículo 17, se establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de las resoluciones que estos emitan, en este mismo sentido en el artículo 18 se establece que los gobiernos de la

Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, así como el sistema de readaptación social, en el mismo artículo se faculta a los Gobernadores de los Estados, para celebrar convenios con la Federación, para que los reos sentenciados por delitos del orden común, extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

En este mismo tenor, en el párrafo primero del artículo 21 constitucional, se establece que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquel, establece también que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

En conclusión, en los artículos referidos se dispone la independencia del Poder Judicial, la organización de un sistema penal adecuado y la distribución de competencias entre autoridades judiciales, administrativas, ministeriales y policiales, lo anterior constituye la base sobre la que se construye la estructura de la Seguridad Pública.

Además de los artículos a los que se hace referencia en párrafos anteriores, debemos considerar las disposiciones establecidas en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, como el marco que inspira y nutre los principios de la Seguridad Pública; por otra parte, hemos entendido con el desarrollo del presente trabajo, que el fenómeno de la inseguridad tiene diversas causas, las cuales hemos desarrollado en un capítulo especial, en ese entendido consideramos que las disposiciones establecidas en los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, también se encuentran relacionadas con la Seguridad Pública, ya que en ellas encontramos aspectos como la

planeación, la educación o las garantías políticas y sociales, las cuales evidentemente inciden en nuestro objeto de estudio.

Ahora bien, de forma precisa, en el artículo 21 de nuestro máximo ordenamiento se establece que *“la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquel, compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”*.

La propia Constitución establece la competencia de la autoridad judicial, distinguiendo la facultad de la autoridad administrativa para perseguir los delitos, por conducto del Ministerio Público, asimismo se establece que corresponde a la autoridad administrativa sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y gubernativos, con esto observamos la distribución de obligaciones en materia de Seguridad Pública, que se lleva a cabo en la Constitución y de la cual ya se comentó en la parte conducente del presente trabajo.

En el mismo artículo 21 constitucional, se establece que *“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 Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”*.

Observamos lo que se ha considerado como una evolución del concepto de Seguridad Pública, el cual dejó de ser un simple servicio público a cargo de los Municipios, para ser considerado como una función estatal, la cual se precisa que es competencia de todos los niveles de gobierno, quienes además deberán coordinarse al respecto.

Asimismo, en el mencionado artículo, se plasma la voluntad del pueblo mexicano, de poner fin a la corrupción en los cuerpos policiales, esto se refleja al asentar en el artículo en mención, los principios que deberán regir a dichos cuerpos entre los cuales se encuentran la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, esperamos que estos buenos deseos se lleguen a concretar y no sean letra muerta en nuestro máximo ordenamiento, aún y cuando las probabilidades sean en verdad escasas.

De tal trascendencia fue la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que con ella se creó un nuevo concepto de Seguridad Pública, el cual establece que es la *“función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas, la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*<sup>34</sup>.

Con la creación del nuevo concepto de Seguridad Pública, se ampliaron los ya conocidos fines de la misma, para en la actualidad formarse por los siguientes: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, preservar el orden y la paz públicas, prevenir y perseguir las infracciones y delitos, imponer sanciones administrativas, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Por otra parte en el artículo 31 de nuestra Carta Magna, se establece que son obligaciones de los mexicanos, alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria así como la tranquilidad y el orden

---

<sup>34</sup> JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA. Op. Cit. Pág. 41.

interior, en este sentido, observamos que la labor de la guardia nacional se define en los dos aspectos de la seguridad de la nación, en el interno, es decir la Seguridad Pública y la defensa externa de la Nación, es decir la Seguridad Nacional.

Por otra parte en el artículo 32, se establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad del ciudadano, además de que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en la fuerza de policía o Seguridad Pública, consideramos que la disposición trascrita es en sí misma contradictoria, porque si bien es cierto que se debe confiar en la lealtad de un mexicano para con la patria, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, no comprendemos en que radique la prohibición para que un extranjero pertenezca a cuerpos de seguridad solo en tiempos de paz, ¿podríamos interpretar a contrario sensu que un extranjero sí podría participar en dichos cuerpos en tiempos de guerra? consideramos que esta parte debiera ser completada, para precisar su objetivo.

Asimismo se establece en el artículo 35, como prerrogativa del ciudadano, el tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes y en el artículo siguiente se le impone la obligación de alistarse en la Guardia Nacional, situación que no amerita mayor comentario.

Por otra parte en el artículo 73, se establece que el Congreso tiene la facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas en la Unión, como lo son el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio, en el mismo artículo se establece la facultad del Congreso para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la tomen el nombramiento respectivo de jefes y

oficiales y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos artículos.

En el mismo artículo 73 fracción XXIII de nuestro máximo ordenamiento se otorga la facultad al Congreso de la Unión para *“expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; “*.

En relación con la fracción transcrita anteriormente, es de resaltarse la competencia del Congreso de la Unión para establecer las bases de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de Seguridad Pública, así como la delicada responsabilidad otorgada al Congreso, en el sentido de poder legislar en relación con los importantes aspectos operativos de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal, ya que ese aspecto dejará de ser materia de un simple reglamento interno, para revestir el carácter de ley, consideramos que de trasladarse el espíritu de dicha disposición al ámbito local, se podrían observar resultados favorables en materia de Seguridad Pública.

En el artículo 76 encontramos que corresponde al Senado de la República dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria con la que se deberá contar.

Por otra parte en el artículo 79, se establece que La Comisión Permanente tendrá facultad para presentar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos que refiere el artículo 76.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo en el artículo 89, se establece que tendrá facultad para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, en este sentido observamos que el Ejecutivo tiene la potestad de disponer de esos cuerpos tanto para utilizarlos en la Seguridad Pública como en la defensa exterior de la Nación, si bien es cierto que para que exista una adecuada seguridad en la Nación, se requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando y únicamente se puede otorgar dicha facultad al Presidente ya, que él tiene la obligación de velar por el logro y mantenimiento de la paz y orden públicos, también es cierto que otorgar tal poder puede desencadenar una mala utilización de dicha fuerza y en el peor de los escenarios, una represión sangrienta, ya que los cuerpos a que se hace referencia están adiestrados en el uso de la violencia y de ser utilizados en la Seguridad Pública, este tipo de represión es muy probable, por lo anterior consideramos excesiva la libertad de acción que se otorga al Ejecutivo.

Asimismo el Ejecutivo tiene la facultad de disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene el artículo 76 de nuestra Carta Magna

Por lo que hace al Distrito Federal, de la lectura relacionada de los artículos 73, 155 y 122 constitucionales, se desprende que la facultad de legislar en materia de Seguridad Pública en su territorio, corresponde al Congreso de la Unión, ya que dicha facultad no le fue expresamente conferida a la Asamblea Legislativa por nuestro máximo ordenamiento, por lo que entendemos que es una facultad reservada de la Federación, es importante precisar que el ámbito al que hacemos referencia es al aspecto sustantivo de la Seguridad Pública, ya que en el artículo 73 se establece expresamente al facultad del Congreso para legislar en materia de coordinación entre los niveles de gobierno en el rubro de Seguridad Pública.

Por otra parte, se establece en el mismo artículo 122 que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115, en el cual se establece que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, asimismo en el artículo 122 se establece que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

Ahora bien, en el artículo 122 también se establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, por lo que la responsabilidad respecto de la designación, desempeño y remoción del servidor público que tiene a cargo la Seguridad Pública, es compartida entre el titular del Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 115 de nuestra carta magna se establece que la Seguridad Pública Municipal se rige por el artículo 21 constitucional, esto en referencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con las referencias y comentarios vertidos, damos por concluido el análisis del marco constitucional de la Seguridad Pública, en el apartado siguiente haremos referencia a la legislación relacionada a la Seguridad Pública de manera directa, para posteriormente analizar a detalle el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es una parte importante en el presente trabajo.

## 2.- ANALISIS DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

En la elaboración del presente trabajo, se ha evidenciado la diversidad y bastedad de materias relacionadas a la Seguridad Pública, por lo que las legislaciones que inciden en nuestro tema son muchas, podríamos considerar dentro de ellas a las relacionadas a la seguridad social, al desarrollo social, a la salud, a la educación, pero en fin, debemos delimitar el tema a fin de permitir llevar a cabo el objetivo del presente numeral, por lo que nos referiremos únicamente a las que se relacionan de manera directa a nuestra materia de estudio.

Como lo hemos estudiado, nuestra carta magna ordena el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la obligación de los distintos niveles de gobierno de coordinarse en dicho sistema, en este sentido, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta ley es de carácter general, con base en ella, el Sistema Nacional de Seguridad Pública podrá funcionar debidamente y estará en posibilidad de crear sus propias normas, lineamientos, compromisos, políticas y reglas de coordinación, nos referimos en especial a esta ley, por ser la reglamentaria del artículo 21 constitucional, es decir, constituye el producto directo de la reforma que reconoce a la Seguridad Pública el carácter de función estatal.

Corresponde clasificar la legislación relacionada a la Seguridad Pública, al efecto consideraremos los aspectos recomendados por el autor JOSE G. SANDOVAL ULLOA, en su multicitada obra INTRODUCCION AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, quien las distingue en nacionales o generales, federales y locales.

En primer término nos referimos a las leyes de carácter general, siendo la principal en la materia, la ya mencionada Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por otra parte en este rubro ubicamos la Ley Reglamentaria del artículo 119 Constitucional, referente a la

Extradición de Reos entre Estados de la República, así como la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la Ley de Extradición Internacional y por último clasificamos en este apartado las Leyes de Amnistía.

El denominador común de las leyes a que hemos hecho referencia es su aplicación general en toda la Nación y su vinculación entre todos los niveles del gobierno.

Corresponde referirnos a la legislación de aplicación Federal, en este ámbito ubicamos en primer término el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Federal de Armas de fuego y Explosivos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social, el Reglamento Federal de la Colonia Penal de las Islas Marías, La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley de la Defensoría de Oficio Federal, Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, así como la Ley de la Policía Federal Preventiva, dentro de esta legislación se incluye aquella en donde se tipifican algunos delitos especiales, el enumerarlas no es el objeto del presente trabajo, por lo que en relación con este rubro consideramos que hemos referido las más importantes.

Por lo que hace a los ordenamientos de carácter local en materia de Seguridad Pública, ubicamos los siguientes ordenamientos, únicamente en el territorio del Distrito Federal, el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Ley de Ejecución de Sanciones Penales en el Distrito Federal, Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal, Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en

Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, así como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Con la relación anotada anteriormente, nos damos cuenta de la diversidad que implica la Seguridad Pública, misma que la convierte en una materia cada día más complicada, de la cual es necesario que nos mantengamos actualizados, en espera de que en un futuro cercano, estas legislaciones se puedan homologar para tener un aplicación más eficaz que permita alcanzar los fines de la Seguridad Pública persigue.

### 3.- EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

#### 3. A. DEFINICION.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se define como, *“el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación, que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública”*<sup>35</sup>.

El autor referido integra el concepto apuntado, tomando en cuenta todos los aspectos establecidos de manera general en nuestra máximo ordenamiento, mismos que a continuación se detallan, en primer término, hace referencia a que el sistema se integra por un conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, dichas instancias son las encargadas de coordinar las actividades del sistema, tienen el carácter de colegiadas, su labor se avoca a la discusión y resolución de dichas actividades, a lograr la armonización, optimización y modernización de las acciones, para tales efectos, las autoridades correspondientes analizan, discuten y acuerdan en

---

<sup>35</sup> SANDOVAL ULLOA JOSE G. Op. Cit. Pág. 45.

las instancias de coordinación, que acciones son las más adecuadas para propiciar o promover la efectiva coordinación de las partes, entre ellas encontramos al Consejo Nacional de Seguridad Pública, a los Consejos Locales de Coordinación, los Consejos Regionales de Coordinación, los Consejos Delegacionales o Municipales, las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, la Conferencia de Participación Municipal y las Comisiones de Estudio, a todos estas instancias nos referiremos detalladamente en el numeral cinco del presente trabajo, por lo que continuaremos con el análisis del concepto apuntado por el autor.

En su definición, el autor se refiere a la existencia de instrumentos, que son instituciones especializadas creadas y reguladas por el propio sistema para apoyar la coordinación y operación del mismo, los mencionados instrumentos son el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, la Academia Nacional de Seguridad Pública del País y los Registros Nacionales, a los cuales también nos referiremos de forma detallada posteriormente.

Los servicios referidos por el autor se constituyen por el de localización de personas y bienes y el servicio receptor de reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos; de igual manera se menciona que los medios de actuación del sistema son convenios de colaboración, acuerdos y resoluciones.

En fin, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se buscó no crear figuras de autoridad adicionales a las ya existentes; que hubiese mecanismos de coordinación y no de control, a fin de respetar la soberanía de las autoridades y Congresos locales; que la nueva ley cubriera al concepto sistémico de la Seguridad Pública y no exclusivamente a policías preventivas o Procuradurías, que previese como los instrumentos fundamentales del cambio la carrera policial y el uso adecuado e intensivo de la información necesaria para el trabajo policial, que tuviera un énfasis especial en materia de respeto a los derechos humanos y, por último, que

fuese una política de Estado enfocada a la prevención del delito y no solamente a la recreación punitiva, es evidente que la Seguridad Pública es responsabilidad de todos los niveles de gobierno en sus respectivas competencias y que el crear una nueva autoridad podría, de ser manejada equivocadamente, constituirse en el objeto de críticas, culpas, excusas y demás problemas, pero tal vez es insuficiente crear un órgano coordinador de las acciones en la materia y sea necesario en la actualidad otorgarle facultades de autoridad, las que también obligarían al sistema a responder por las acciones tomadas en su seno.

### 3. B. ELEMENTOS.

Analizando a detalle los elementos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mencionaremos las instancias de coordinación que integran al sistema, como ya hemos referido en el apartado anterior, el sistema se integra por Consejos, Conferencias y Comisiones, los primeros se integran de la manera siguiente:

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que constituye la instancia superior del Sistema, se integra de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública por:

1.- El Secretario de Gobernación, quien fungirá como presidente; a este respecto, debemos hacer notar, que a diferencia del modelo chileno, en este Consejo no participa el titular del Ejecutivo, situación que en México debería aplicarse, tal y como en aquella Nación, ya que de esta manera, se daría congruencia a la promesas de campaña del Presidente, en las cuales se destacó que el principal problema y compromiso era la Seguridad Pública, luego entonces, al participar de forma directa en el Consejo, daría el lugar prioritario que merece la Seguridad Pública.

- 2.- Los Gobernadores de los Estados;
- 3.- El Secretario de la Defensa Nacional;
- 4.- El Secretario de Marina;
- 5.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- 6.- El Procurador General de la República;
- 7.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- 8.- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como podemos observar, en el Consejo se encuentran representados los responsables de las distintas funciones que componen la Seguridad Pública y la defensa exterior de la Nación, solo nos basta insistir en la necesidad de que sea el titular del Ejecutivo Federal quien intervenga de forma directa en el Consejo y no el Secretario de Gobernación, dada la prioridad del problema que enfrenta la Nación, en todo caso el Secretario de Gobernación podría ejercer funciones de Secretario General o Técnico, por lo que hace a la competencia y funciones específicas del Consejo, serán analizadas posteriormente en el presente trabajo.

Los Consejos Regionales se distinguen por su competencia en dos niveles, los Interestatales e Intermunicipales, lo primeros se integran de la forma siguiente:

- 1.- Por los Secretarios Generales de Gobierno de las entidades involucradas, quienes presidirán en forma alterna;

- 2.- Los Presidentes Municipales de las jurisdicciones que queden coordinadas regionalmente.
- 3.- Los funcionarios de cada entidad coordinada, referidos en las fracciones IV a VII de la regla tercera, y
4. Un Secretario Ejecutivo conjunto, compuesto con los Secretarios de las entidades coordinadas.

Por lo que hace a la integración de los Consejos Intermunicipales, será la siguiente.

- 1.- Los Presidentes Municipales que lo conformen, quienes presidirán en forma alterna;
- 2.- Los funcionarios que designe el Secretario General de Gobierno, con atribuciones en materia de Seguridad Pública y readaptación social;
- 3.- Los Agentes del Ministerio Público con Jurisdicción en los Municipios coordinados;
- 4.- Los titulares de Seguridad Pública preventiva de los Municipios coordinados:
- 5.- Un Secretario Ejecutivo conjunto, integrado por los Secretarios Ejecutivos de los Municipios coordinados.

Por otra parte, el Sistema se integra también por Consejos Locales, que también son órganos colegiados, es de mencionarse la forma tan escueta en que la Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se refiere a la integración de estos Consejos, ya que se limita a establecer que se

organizarán de manera similar al Consejo Nacional y evidentemente su competencia será en el territorio de sus respectivos Estados, por tratarse de nuestra ciudad, nos referiremos brevemente al Consejo de Seguridad del Distrito Federal, éste se integra por:

- 1.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien como ya sabemos, tiene a su cargo la designación del funcionario encargado de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, quien presidirá el Consejo, nos preguntamos porque esta disposición no se traslada a la materia Federal, para que sea el titular del Ejecutivo Federal quien presida el Consejo Nacional;
- 2.- El Secretario General de Gobierno del Distrito Federal;
- 3.- Los Jefes Delegacionales;
- 4.- El Procurador General de Justicia;
- 5.- El Secretario de Seguridad Pública;
- 6.- Los titulares de Comunicaciones y Transportes;

Por otra parte, la ley establece la formación de Consejos Municipales, éstos se integraran, mediante convocatoria e instalación de de los Consejos Estatales.

Otro elemento fundamental del Sistema lo constituyen las Conferencias y Comisiones, por lo que hace las Conferencias, éstas son las relativas a la prevención y readaptación social, a la procuración de justicia y a la participación municipal.

En relación a la Conferencia de prevención y readaptación social, en primer lugar debemos establecer que los lineamientos sobre los cuales se manejará dicha Conferencia, se detallan en el acuerdo CNSP-03/96 de fecha siete de marzo de mil novecientos noventa y seis, esta Conferencia constituye un órgano colegiado auxiliar del Sistema, su objeto es apoyar al Consejo Nacional y demás órganos del Sistema, para el conocimiento y atención de los asuntos relacionados a su materia, por lo que se refiere a la prevención del delito se hace atinadamente la diferencia entre la prevención inmediata, es decir la que se limita a la vigilancia policial, pero también se refiere a la prevención en su sentido amplio, al cual ya hicimos referencia en un capítulo especial de la presente tesis, es decir lo que se refiere a la detección y conocimiento de las causas generadoras de las conductas antisociales y por lo que hace a la readaptación social, evidentemente se ocuparán de las políticas, programas y acciones que lleven a la reinserción social de los sentenciados.

Por lo que hace a la Conferencia en materia de procuración de justicia, debemos referir que fue creada con anterioridad incluso que el propio Sistema y que el 29 de abril de 1996 se llevó a cabo una ceremonia en la que se instaló como auxiliar del Sistema, mencionaremos que esta se integra por el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los Procuradores de Justicia de los Estados, dentro de sus objetivos se encuentran, el fomento de la colaboración y coordinación entre todas y cada una de las Procuradurías integrantes, aportar experiencias en capacitación de personal para crear el Programa Nacional de Capacitación, el intercambio de información, el establecimiento de un registro de agentes de la policía judicial, el establecimiento de bancos de información de criminales, de armamento y de vehículos robados, así como agilizar acciones para el control de las drogas.

Existe también la Conferencia de participación municipal, existen diversos criterios anotados en los considerandos del acuerdo que fija las reglas de procedimientos y

plazos para la instalación y funcionamiento de los Consejos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estos criterios son principalmente los siguientes: en primer término se menciona que con la participación de los Municipios del país, se podrán implementar las políticas y estrategias que permitan la visión de conjunto de las comunidades del país, tomando en cuenta la diversidad del país en el ámbito demográfico y cultural de las regiones donde se ubiquen dichas Conferencias, lo que permitirá un mejor conocimiento e interpretación de la realidad nacional en el marco de la Seguridad Pública; asimismo se fomenta con ello la participación de los Municipios en la función de la Seguridad Pública en sus respectivas competencias y no debemos olvidar que la Seguridad Pública en un principio le fue encomendada a los Municipios; permitirá a los Consejos Municipales el acercarse al Consejo Nacional, a través del Consejo Local, para proponer la creación de programas, convenios y acuerdos en la materia.

Un elemento integrante del Sistema Nacional, lo son las Comisiones, estas instancias encuentran su fundamento en el artículo 13 de la Ley General que establece las bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstas se forman en distintas áreas de la materia de Seguridad Pública y en específico para el estudio especializado de las incidencias delictivas, se constituyen en instancias de coordinación auxiliares del Sistema, son instancias de estudio especializado, en ellas participarán las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que por razón de su competencia tengan relación con el Sistema Nacional, es evidente que la ley establece la hipótesis para que éstas Conferencias sean de carácter nacional, pero a decir del autor JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA, en su obra titulada, *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, dichas Comisiones podrán ser asignadas por el acuerdo que las instituya, al estudio de un territorio específico, es decir, la Comisión seguirá siendo una instancia de coordinación nacional, pero su materia de conocimiento estaría constreñida a un área especializada y a un territorio específico.

En conclusión, los elementos que integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública son instancias de coordinación, siendo la principal el consejo Nacional, de ahí la estructura se conforma por Consejos Locales, Intermunicipales y Municipales, éstas instancias de coordinación cuentan con órganos auxiliares, que se integran por Conferencias y Comisiones, de las cuales ya se han detallado sus funciones en el presente apartado.

#### 4.- ANALISIS DE LA COORDINACION NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Por coordinar, entendemos reunir y ordenar metódicamente los esfuerzos dirigidos a lograr un objetivo u objetivos en común, en la Seguridad Pública dichos esfuerzos deberán ir dirigidos a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública,

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es la instancia ideada para conjuntar y ordenar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno e instituciones, para lograr los fines superiores de la Seguridad Pública y en primer término la legitimación del Estado.

Como ya se ha estudiado, la coordinación de estos esfuerzos, se lleva a cabo mediante los Consejos y las instancias auxiliares y toman forma legal en las resoluciones y acuerdos de los Consejos, en el apartado siguiente estudiaremos el funcionamiento detallado del Sistema, por lo que baste por el momento la referencia hecha.

Como lo hemos mencionado, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se buscó implantar una coordinación y jamás una nueva autoridad, esto en una actitud de respeto a las autoridades y Congresos locales, nosotros criticamos esta intención plasmada en la legislación creada, en nuestra opinión, el legislador debió tomar en sus manos la gran responsabilidad que representa la Seguridad Pública y llevar a cabo medidas ejemplares y no caer en su consuetudinaria mediocridad, debió dotar a los Consejos de la autoridad necesaria para hacer cumplir sus resoluciones, de esa manera pasarían de ser meras instancias coordinadoras, para ser en verdad quienes diagnostiquen, planeen estratégicamente, programen, supervisen la ejecución, (en su caso ejecuten) y sancionen las actividades, en fin, en la actualidad se pone en evidencia la insuficiencia de la coordinación que lleva a cabo el Sistema, para lograr abatir los índices de criminalidad.

Al convertirse el Sistema Nacional en una institución con autoridad y no solo una coordinación, se pasaría de los simples discursos, en los que “*se asumen compromisos*”, a un escenario en que dicha instancia estuviera obligada, ahora si, a armonizar, optimizar, modernizar y eficientar las normas, instrumentos y acciones, solo así se alcanzarán los fines superiores de la Seguridad Pública y se logrará y mantendrá la legitimación del Estado.

##### 5.- JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública se justifica por la obligación del Estado mexicano de dar el lugar que corresponde a su función de otorgar Seguridad Pública a los ciudadanos, una vez que se ha reconocido el carácter prioritario que tiene la materia y esta ha sido establecida en nuestro máximo ordenamiento, es evidente en primer lugar la justificación social del Sistema y ahora su justificación legal.

En primer término, la existencia del Sistema se justifica socialmente por la imperiosa necesidad de tomar acciones concretas en materia de Seguridad Pública, dado el grado tan avanzado que ha tomado la inseguridad, esta necesidad ya ha sido estudiada en el cuerpo del presente trabajo, por lo que no realizaremos comentarios al respecto, en este entendido y en la inteligencia de que la Constitución Política es el documento máximo donde se hacen constar los consensos nacionales, es evidentemente justificable la creación del Sistema.

Por otra parte y desde un punto de vista meramente práctico, era necesario, para hacer realidad la intención del pueblo mexicano de crear una coordinación en materia de Seguridad Pública, que esta se encontrara regulada y al ser esta actividad una función primordial del Estado, le correspondía establecerse en nuestro máximo ordenamiento ahí radica también la justificación de la creación del Sistema.

Ahora bien, el Sistema no solo debe justificar su creación, sino que resulta tal vez más importante que justifique su permanencia, desde la creación del Sistema hemos observado un repunte alarmante en los índices de criminalidad, como ya lo hemos mencionado, la Seguridad Pública en todos sus niveles, comprende dos aspectos, uno meramente objetivo, en el se deben considerar solo los hechos, es donde cabe elaborar un diagnóstico de la situación, un estudio completo de los riesgos que se deben prever, donde se puede y debe elaborar una planeación estratégica, donde se ejecuta eficazmente lo planeado y donde se supervisa la ejecución, donde los índices nos indican cual es el estado real de la situación, ese es el aspecto objetivo de la seguridad, donde los números nos indican la situación que prevalece en el Estado ideal que pretendemos formar, en el que nos sean respetados nuestros derechos y se preserven nuestras libertades.

Por otra parte la Seguridad Pública comprende un aspecto meramente subjetivo y este se refiere al sentir de las personas, radica en la experiencia propia o cercana, es

decir, atiende a si las personas se sienten seguras, ya sea en sus hogares, en sus vehículos, en las calles, en lugares públicos, y en cualquier actividad cotidiana, en este sentido es evidente el descontento de la población, en general las personas no se sienten seguras, este sentimiento por lo regular tiene su fundamento en hechos cercanos, pero también se da el caso de que los medios de comunicación manejan las situaciones de manera amarillista, en su afán por elevar los niveles de audiencia.

En este sentido, podemos asegurar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta el momento no ha justificado su permanencia, ya que en ni objetiva ni subjetivamente, se observan mejoras en la Seguridad Pública, por lo que la propuesta de darle el carácter de autoridad toma más fuerza cada vez, así como que el titular del Ejecutivo federal forme parte integrante del mismo, para así poderlos señalar objetivamente como responsables.

#### 5. A. ESTRUCTURA.

Ya hemos adelantado la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que bastará con insistir en que se integra por un conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, dichas instancias son las encargadas de coordinar las actividades del sistema, dichas instancias tienen el carácter de colegiadas, su labor se avoca a la discusión y resolución de dichas actividades, a lograr la armonización, optimización y modernización de las acciones, para tales efectos, las autoridades correspondientes analizan, discuten y acuerdan en las instancias de coordinación, que acciones son las más adecuadas para propiciar o promover la efectividad coordinación de las partes, entre ellas encontramos al Consejo Nacional de Seguridad Pública, a los Consejos Locales de Coordinación, los Consejos Regionales de Coordinación, los Consejos Delegacionales o Municipales, las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, la Conferencia de Participación Municipal y las Comisiones de Estudio.

## 5. B. FUNCIONAMIENTO

Corresponde analizar el funcionamiento de los Consejos, Conferencias y Comisiones, una vez que ya sabemos cuales son sus objetivos y estructuras.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al Consejo Nacional, le compete conocer y resolver de asuntos relacionados con la coordinación de las acciones, su regulación, la planeación y la supervisión de las mismas.

Abundando, las facultades de coordinación del Consejo son en relación con la función general y nacional de coordinación, según la fracción I del mencionado artículo, de igual manera deberá coordinar la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales tanto federales, como locales y municipales.

Por otra parte la facultad de regulación del Consejo se refiere a la determinación de programas de cooperación internacional en materia de Seguridad Pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes, de igual manera el Consejo determina los lineamientos de políticas generales, determina las medidas para vincular al Sistema con otros Sistemas ya sean nacionales, locales o municipales, emitirá las bases y reglas para la realización de operativos conjuntos, elaborará propuestas de reformas a leyes en la materia, expedirá las reglas para la organización y funcionamiento del Sistema.

Por lo que hace a las facultades del Consejo Nacional en materia planeación, se encuentran la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública y el análisis de proyectos y estudios que a su consideración someta el Secretario Ejecutivo.

De forma precisa, sabemos que el Consejo es un cuerpo colegiado, cuando tiene conocimiento de algún asunto, o materia, actúa mediante resoluciones, donde se plasmarán políticas, lineamientos y acciones de coordinación, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstas se llevarán a cabo mediante la celebración de convenios, con base en los acuerdos y resoluciones que se hayan tomado, de esa manera funciona el sistema, dichas resoluciones y acuerdos serán obligatorios para las respectivas instancias que los adopten.

En el artículo 16 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece que el Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria del presidente y éste es quien integrará la agenda, no obstante los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones y vigilar su cumplimiento.

Las reglas de procedimientos y plazos para la instalación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación, fueron establecidas por el propio Consejo Nacional, en su reunión de instalación de fecha 7 de marzo de 1996, en esa ocasión se expidieron las reglas de funcionamiento generales y aplicables para todos los consejos.

De la lectura del acuerdo mencionado, se desprenden diversas normas, entre las cuales se observa que por lo que hace a las sesiones de los Consejos, tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, siendo estas últimas convocadas en cualquier tiempo para tratar asuntos trascendentes o urgentes; las convocatorias se expiden por el presidente del Consejo, indicando el lugar y hora en que tendrá verificativo la sesión, de que tipo se trata y el orden del día, dicho orden deberá contener por lo menos la verificación del quórum, lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, los informes y la cuenta que rinda el Secretario Ejecutivo de los asuntos a su cargo y

de los demás asuntos del Consejo, los asuntos que se tratarán, debiéndose levantar el acta que contenga las resoluciones y acuerdos tomados.

De acuerdo al artículo 16 de Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la multicitada sesión donde se acordaron las reglas y procedimientos para la instalación y funcionamiento de los Consejos, corresponde al Presidente del Consejo, convocar a las sesiones, elaborar la agenda conforme a la que la sesión se deberá realizar, el presidente del Consejo Nacional está facultado para promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema, ahora bien, corresponde a todos los presidentes de los distintos Consejos, convocar y conducir las sesiones; someter a consideración del Consejo el orden del día; proponer la instalación de Comisiones; integrar por conducto del secretario general las propuestas para los programas nacional, local, municipal o especiales, para su debido trámite; proveer las medidas necesarias para la ejecución de las políticas y acciones adoptadas por el Consejo y todas las que se establezcan por las leyes aplicables y las que le confiera el propio Consejo.

En el artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se precisan las atribuciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a decir del autor JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA,<sup>36</sup> estas atribuciones se pueden distinguir en cinco aspectos, por una parte se ubican las que le asignan tareas de un Secretario General de Acuerdos, como lo son el levantar y certificar los acuerdos a que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de estos y de los instrumentos jurídicos que se refiere el artículo 11 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo; elaborar y publicar informes de actividades del Consejo e informar periódicamente al Consejo de sus actividades.

---

<sup>36</sup> JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA. Op. Cit. Págs. 70 y 71.

Por otra parte, nos menciona el autor, que el Secretario Ejecutivo, tiene funciones de coordinador, administrador, promotor y supervisor general, por lo que hace a las funciones de coordinación estas son respecto al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y las instituciones nacionales de formación de policía, deberá promover la realización de acciones conjuntas de las Instituciones de Seguridad Pública y coordinara las acciones entre las Policías Federales Preventivas; en sus funciones administrativas, deberá administrar y sistematizar los instrumentos del Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública y recabar todos los datos que se requieran, asimismo deberá ejercer la dirección administrativa sobre la estructura de apoyo que se determine, para el eficaz desempeño de sus funciones; por otra parte el autor menciona que las actividades de promotor de este funcionario son las de elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo, deberá proponer para la aprobación del Consejo Nacional las políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública del país, deberá formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de Seguridad Pública de los distintos niveles de gobierno desarrollen de manera eficaz sus funciones y deberá desarrollar estudios especializados sobre las materias de Seguridad Pública; por último apunta el autor, este funcionario tiene funciones de supervisor general, dado que deberá vigilar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos de la materia, denunciando las faltas administrativas y los delitos de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública o de los particulares.

Por lo que hace a los Consejos Locales, éstos deberán organizarse de manera similar al Consejo Nacional, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### 5. C. CRITICA AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte, nos menciona el autor, que el Secretario Ejecutivo, tiene funciones de coordinador, administrador, promotor y supervisor general, por lo que hace a las funciones de coordinación estas son respecto al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y las instituciones nacionales de formación de policía, deberá promover la realización de acciones conjuntas de las Instituciones de Seguridad Pública y coordinara las acciones entre las Policías Federales Preventivas; en sus funciones administrativas, deberá administrar y sistematizar los instrumentos del Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública y recabar todos los datos que se requieran, asimismo deberá ejercer la dirección administrativa sobre la estructura de apoyo que se determine, para el eficaz desempeño de sus funciones; por otra parte el autor menciona que las actividades de promotor de este funcionario son las de elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo, deberá proponer para la aprobación del Consejo Nacional las políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública del país, deberá formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de Seguridad Pública de los distintos niveles de gobierno desarrollen de manera eficaz sus funciones y deberá desarrollar estudios especializados sobre las materias de Seguridad Pública; por último apunta el autor, este funcionario tiene funciones de supervisor general, dado que deberá vigilar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos de la materia, denunciando las faltas administrativas y los delitos de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública o de los particulares.

Por lo que hace a los Consejos Locales, éstos deberán organizarse de manera similar al Consejo Nacional, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### 5. C. CRITICA AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Una vez analizada la definición y elementos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corresponde externar nuestra crítica del mismo, en primer término es preciso fijar el concepto de sistema, al respecto nos referiremos a los conceptos desarrollados por L. Von Bertalanffy, quien en 1930, menciona que un sistema es la integración de componentes interrelacionados para lograr objetivos de manera óptima, su naturaleza es integradora ya que considera aspectos complementarios, al autor mencionado se le atribuye el desarrollo de la Teoría General de los Sistemas, sin embargo, ya Aristóteles afirmaba que "el todo es más que la suma de sus partes", ésta es la definición del problema básico de un sistema, la cual aún es válida, en los siglos XVI y XVII durante la Revolución Científica Galileo declaró que para lograr la solución de cualquier problema se debería dividir el mismo en la mayor cantidad de elementos posibles y que la suma de las soluciones de cada pequeño problema supondría la solución del problema total.

En este sentido y aplicando el concepto precisado, corresponde cuestionarnos, ¿el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es en realidad un sistema?, como ya lo hemos precisado, en el artículo 21 constitucional se establece que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, es decir, se constituye en una función ya no solo de gobierno, sino en una función de carácter estatal, en este sentido debemos entender que al igual que intervienen todos los niveles de gobierno, también deberán intervenir en la Seguridad Pública, todos los Poderes de la Unión, ya que es una función estatal.

Abundando, el que sea una función estatal, implica su elevación a una tarea encomendada a todos los niveles de gobierno, es decir a todos los integrantes de la Nación, también implica la participación de todos los Poderes de la Unión en su cumplimiento, tanto el Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial, la falta de

participación de alguno de estos poderes, tendría como consecuencia que la Seguridad Pública no constituya una función estatal.

Hasta el momento, coincidimos en que nuestra Constitución fija claramente el establecimiento de un Sistema Nacional, a fin de cumplimentar una función precisamente estatal.

Debemos precisar que la Seguridad Pública es una función que implica las acciones tendientes a mantener la paz y orden públicos, desde la etapa de prevención del delito, integrándose ésta por las acciones tendientes a abatir la pobreza y crear las condiciones para el sano desarrollo de las personas, así como por acciones meramente de vigilancia policial y participación ciudadana, así como la función de procuración de justicia, sanción de infracciones, por supuesto la impartición de justicia y la readaptación social del sentenciado.

Es evidente que todas las funciones precisadas en el párrafo anterior, constituyen la función de Seguridad Pública y en consecuencia son elementos integrantes del Sistema de la Seguridad Pública.

Hasta el momento coincidimos en que la Seguridad Pública es una función estatal, en la cual intervienen todos los niveles de gobierno y deberán también intervenir todos y cada uno de los Poderes de la Unión.

En la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el artículo tercero, se establece que 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, observamos que hasta el momento se siguen considerando formalmente todos los aspectos que integran la Seguridad Pública, sin embargo, inexplicablemente

en el artículo doce de la misma ley, se excluye de formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública a representante alguno de los poderes Judicial y Legislativo.

Para que el Sistema se encuentre totalmente integrado, deberá contar con representantes de la Suprema Corte de Justicia en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública para que de esta forma se encuentren representadas todas las autoridades competentes en las funciones de Seguridad Pública, de otra forma nuestro sistema se encontrará incompleto, sin mencionar que la participación de miembros de la corte será muy valiosa para el Sistema, dado su amplio conocimiento en la materia.

Por otra parte se deberá contar con representantes del Congreso de la Unión en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de que la Seguridad Pública en realidad sea una función estatal que incluya a todos los niveles de gobierno y por supuesto a todos los Poderes de la Unión, de no ser así, nuestro Sistema también se encontrará incompleto.

Concluimos que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por el momento no es un Sistema, ya que falta que se integren a él, elementos fundamentales; nuestro Sistema por el momento tampoco es Nacional, ya que falta que se integren a él dos Poderes de la Unión y finalmente tampoco podemos decir que sea de Seguridad Pública, ya que con la exclusión de los consejos en todos sus niveles, de representantes del poder judicial, la función adolece de un elemento fundamental de la seguridad pública que es la impartición de justicia, entonces en las condiciones actuales afirmamos que no es Sistema, no es Nacional y mucho menos es de Seguridad Pública.

Es preciso mencionar que los Consejos Estatales también deberán contar con los representantes de los poderes mencionados, a fin de que en realidad la Seguridad Pública sea una función estatal.

En conclusión, en nuestro máximo ordenamiento, se deberá llevar a cabo una reforma que precise la participación de todos y cada uno de los Poderes de la Unión en los Consejos de Seguridad Pública, a fin de que en realidad se cumpla con una función estatal y se pueda integrar un Sistema Nacional de Seguridad Pública; de igual forma se deberá reformar el artículo doce de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de que incluya en el Sistema Nacional a representantes de todos los Poderes de la Unión.

## 6.- EL MANEJO DE LA INFORMACION EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

### 6. A.- DE LA INFORMACION NACIONAL SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA.

El combate a la delincuencia, debe darse en todos los ámbitos, por lo que hace a la tarea de los cuerpos policiales, éstos deberán tener la información necesaria para llevar a cabo eficazmente su función, deberán estar capacitados en todas y cada una de las ramas que integran su labor, debe ser producto de una formación integral, deberán trabajar en condiciones seguras, ésto permitirá dignificar su labor; por otra parte resultaría de trascendental importancia que los cuerpos policiales contaran con información especializada en la materia.

Dicha información deberá ser la relativa a los integrantes de los propios servidores públicos, un inventario del armamento y equipo, sobre el modus operandi de la delincuencia, así como datos sobre los mismos delincuentes, análisis de las estadísticas y de la normatividad, así como de los organismos integrados al Sistema.

Es por todos sabido, que la coordinación de los distintos cuerpos policiales ha sido desde siempre deficiente, en principio la información generada era dispersa y era

difícil acceder a ella por sus similares, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se pretende la unificación de esfuerzos para reunir, armonizar, archivar, resguardar, actualizar y tener a la mano del servidor público que necesite la información especializada.

En la práctica se llegaron a suscitar diversos problemas con el personal de los cuerpos policiales, uno de ellos es el que al ser dados de baja por cualquier motivo, simplemente se trasladaban a otra entidad para enrolarse nuevamente en el cuerpo policial de la competencia, con la creación del Sistema por ejemplo, se pretende que ésto sea controlado, ya que si algún elemento es dado de baja por un mal desempeño de sus funciones, ésto quedará registrado en el archivo y cualquier entidad integrante del Sistema tendrá la información, en principio si esta persona ha pertenecido a algún cuerpo policial y de ser así, podrá conocer los motivos detallados de la baja del elemento que llegue a pedir su enrolamiento, ésto sin duda es importantísimo, ya que se constituirá en un filtro eficaz para depurar los cuerpos policiales.

El único registro en forma que se llevaba, era el Registro Nacional de Armas y Explosivos, dependiente de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Gobernación, sin llegar a cubrir las necesidades del país en la materia.

En el artículo 25 de Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece que todos los niveles de gobierno, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre Seguridad Pública, dichas actividades se llevarán a cabo utilizando tecnología moderna, que permita el fácil y rápido acceso a los usuarios.

La propia Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, clasifica la información en cinco secciones, siendo la primera el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, la segunda sección se

integra por el Registro Nacional de Armamento y Equipo, las secciones tercera, cuarta y quinta se refieren a la Estadística de Seguridad Pública, a la Información de Apoyo a la Seguridad Pública y a la base de datos sobre normatividad y sistemas integrados de información, todas y cada una de las secciones será analizada en el numeral siguiente del presente capítulo, es preciso aclarar que la sección quinta que versa sobre los datos de normatividad y sistemas integrados de información, se creó por acuerdo del Consejo Nacional de fecha siete de marzo de 1996.

Desde el punto de vista de su operación, los Registros de Información Nacional sobre Seguridad Pública, consistirán en una red de telecomunicaciones e informática que enlace a las 32 entidades federativas, a los principales Municipios del país y a todas las Instituciones de Seguridad Pública del país, sean federales, estatales o municipales.

A nivel central, el archivo de Información Nacional, operará mediante una red nacional de comunicación y cómputo que reciba, procese y sistematice la información de los proveedores del sistema, para ponerla a disposición de los usuarios del mismo. La red nacional deberá contar con unidades de información distribuidas en todo el territorio de la República y que constituirán los centros de acceso a los archivos Nacionales.

Consideraciones de orden lógico y práctico sugieren la necesidad de contar con unidades territoriales, una para cada Estado y una para el Distrito Federal, con unidades en los principales Municipios y en las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

Además las mismas razones prácticas indican la necesidad de contar con unidades de información, que podríamos llamar institucionales, correspondientes a cada una de las Instituciones de Seguridad Pública, federales, locales y municipales, en las que el factor de identificación sea al propia institución y no la demarcación territorial, pues,

como veremos, a una misma demarcación corresponderán unidades de información de distintas instituciones.

Así, de acuerdo con lo antes señalado, las unidades de información institucionales serán las siguientes:

#### Federales

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Procuraduría General de la República;
- Poder Judicial de la Federación, e
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

#### Locales

- Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal;
- Secretarías Generales de Gobierno de las Entidades;
- Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades, y
- Poderes Judiciales de las Entidades.

#### Municipales

- Ayuntamientos.

Las unidades de información, al actuar como centros de acceso al subsistema, cumplirán la doble función de proveedores y usuarios al mismo.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto por el artículo 25 de la ley de la materia que establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán intercambiarán y sistematizarán la información sobre Seguridad Pública, en la inteligencia que corresponderá al reglamento de la Ley General de Coordinación de la materia el determinar las condiciones de seguridad sobre el manejo y acceso a la información.

A este respecto, el artículo 44 de la misma ley, determina que para el acceso a la información sobre Seguridad Pública, podrán establecerse diferentes niveles de consulta, respecto de:

- 1) La policía preventiva;
- 2) La policía judicial;
- 3) El Ministerio Público;
- 4) Las autoridades judiciales;
- 5) Las autoridades administrativas de readaptación social, y
- 6) Otras autoridades.

Se prevé un primer nivel de clasificación que permite que las diversas Instituciones de Seguridad Pública puedan acceder a la información únicamente en las materias que sean de su interés y competencia.

La información tendrá que clasificarse y codificarse para que, en los términos del reglamento respectivo, se determinen los niveles de consulta y acceso para cada tipo de información, en este reglamento se determinará la información que pueda tener carácter público y sea disponible para quien lo solicite.

La distinción entre unidades territoriales e institucionales, se motiva por la necesidad de combinar la cobertura de las demarcaciones y de las instituciones, aún cuando no

se descarta la posibilidad de que por razones económicas o prácticas, alguna unidad institucional local, además de atender la materia que le sean propia, cubra el territorio correspondiente a un Estado, sirviendo como unidad intermediaria entre las demás unidades institucionales de su localidad y la red nacional.

Como ya hemos hecho referencia, conforme a lo establecido en el artículo 17 fracción VII de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene la facultad de administrar y sistematizar los instrumentos de información del sistema y recabar toda la información que se requiera.

#### 6. B. DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

En el artículo 28 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dispone en forma expresa, la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, el inscribir y mantener el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones que integran los cuerpos de policía.

De esta obligación, se encuentran excluidos los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial, tanto federales, como estatales y del Distrito Federal, en razón del respeto de la autonomía de ese Poder.

Como ya se comentó anteriormente, existía el problema de la rotación de personal en los distintos cuerpos de seguridad, en muchos de los casos, ya que eran dados de baja por problemas relacionados con su desempeño y el camino de estos malos ex servidores públicos, era simplemente cambiarse de corporación, por lo anterior, en el artículo 30 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dispone que la consulta del registro será

obligatoria, para el caso de que cualquier persona ingrese a cualquier institución policial, incluyendo las de formación, esta medida constituye el filtro necesario para comenzar con la depuración de los cuerpos policiales, esperemos que opere al cien por ciento a la brevedad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en esta sección, se deberán anotar los datos concernientes a la identificación personal y desempeño de todo el personal que vaya a prestar o preste sus servicios a las instituciones de Seguridad Pública de los distintos niveles de gobierno, excepto los servidores del Poder Judicial.

#### 6. C. DEL REGISTRO NACIONAL DE ARMAMENTO Y EQUIPO.

En esta sección, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se observa una subdivisión en dos rubros, por una parte existe la división que comprende el registro de las armas y municiones autorizadas por las dependencias, con datos precisos que permitan su plena identificación; por otra parte se lleva un registro de los vehículos que se tienen asignados, de igual manera se deberán anotar los datos que permitan la plena identificación de dichos vehículos.

Abundando, por lo que hace al registro de armas y municiones, las personas que ejerzan funciones de Seguridad Pública solo podrán portar las armas que les hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que estando registradas colectivamente, le hubiesen sido asignadas por el titular de la licencia colectiva, dichas armas solo podrán ser portadas durante el tiempo de ejercicio de funciones o por determinada comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el artículo 35 de la misma Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dispone que en los casos de aseguramientos, de armas y comunicaciones, llevados a cabo por elementos de Seguridad Pública, dicho aseguramiento se comunicará de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de la autoridades competentes.

Por lo que hace al registro de vehículos, debemos mencionar que en el artículo 32 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece de forma escueta que los vehículos de las instituciones de Seguridad Pública, serán registrados manifestando los datos esenciales de identificación y de circulación.

Complementando la información sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisaremos que la tercera sección, organiza la información relacionada a la incidencia criminológica y en general la problemática de la Seguridad Pública en todos los niveles de gobierno, en esta sección la tarea es recopilar, sistematizar, proyectar y analizar la mencionada información.

El autor JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA<sup>37</sup>, considera que el crimen no puede considerarse como un hecho insólito y aislado, ya que en la mayoría de los casos, los hechos delictivos son producto de la conjunción de toda una serie de factores que los favorecen, en ese entendido nos menciona el autor, es importante estudiar la criminalidad en la perspectiva de la estadística, en la proyección exponencial de hechos similares repetidos, analizar el entorno, las causas y motivaciones, así como las circunstancias que producen los delitos.

---

<sup>37</sup> JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA. Op. Cit. Pág. 168.

Coincidimos con el autor, en el sentido de que la información que contendrá la sección relativa a la incidencia criminológica, resulta importantísima, podríamos decir que es oro molido, el problema se presenta cuando hay que aplicar dicha información, es ahí cuando se pone de manifiesto la incompetencia de las autoridades para aprovechar la información existente, observamos una marcada renuencia de los jefes policiales con cierta antigüedad, para aplicar nuevas formulas para combatir a la delincuencia, entre otros vicios y corrupción por todos conocida, mientras que las figuras políticas encargadas de dirigir las instituciones policiales, presentan una serie de graves inconvenientes para desarrollar una labor eficaz, mismas que ya analizamos en el apartado correspondiente a las causas políticas de la inseguridad, en el presente trabajo.

En el artículo 40 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se contempla que la información de esta sección se deberá sistematizar en los relacionados con la seguridad preventiva, con la procuración de justicia, con la administración de justicia, con los sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores, así como todos los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública.

Observamos que este archivo compete a todas y cada una de las funciones que integran la Seguridad Pública, desde la prevención, hasta la readaptación social, con lo que se explica la trascendental importancia que tiene esta sección para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pueda diagnosticar, prevenir, planear estratégicamente, ejecutar y evaluar las acciones que coordina.

Según lo establecido en los artículos 38 y 40 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta sección deberá contar con información relacionada específicamente a las estadísticas generales sobre

Seguridad Pública, análisis estadísticos nacionales, regionales y locales, sobre las licencias colectivas de armas y sobre la incidencia delictiva y de menores infractores.

Por lo que hace a la sección cuarta del Sistema Nacional de Información, relativa a la base nacional de datos de apoyo a la procuración de justicia, podemos mencionar que, esta base de datos se deberá integrar con la información de probables responsables, indiciados, procesados y sentenciados, esta información la deberán proporcionar las Procuradurías tanto federal como locales, Jueces y Tribunales y autoridades penitenciarias y de rehabilitación de menores.

La base de datos que integra esta sección, tiene el propósito expreso de proporcionar los insumos informativos de la estadística de la Seguridad Pública, para instruir una mejor detección y persecución de los delitos, esta base de datos se deberá actualizar permanentemente integrando los nuevos datos que se generan día con día y dando de baja los asuntos en los que se resuelve absolver, cuando se cumple una condena, cuando se actualiza alguna preliberación; de acuerdo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta base de datos será de consulta obligatoria en las actividades de Seguridad Pública, es decir tanto para las funciones de prevención, procuración y administración y la readaptación social, como para el ingreso de personal de Seguridad Pública.

Por lo que hace a la sección quinta del sistema, ya hemos mencionado, que no se encuentra prevista en la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino que se creó mediante una resolución del Consejo Nacional, en la reunión de 7 de marzo de 1996, con la facultad que le otorga el artículo 43 de la misma ley para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre Seguridad Pública.

En esta sección se crea un banco de datos con las normas vigentes en materia de Seguridad Pública, tanto nacionales como extranjeras e internacionales, en esta base de datos también se integrará y sistematizará la información relacionada con la existencia, composición y actuación de los Consejos de Participación Ciudadana en Seguridad Pública, evidentemente incorporará todos los datos relacionados a la integración y actuación de las instancias de coordinación del Sistema Nacional, a fin de cumplir con su encomienda, dicho registro deberá contar con todas y cada una de las disposiciones legales vigentes, con normas de diversos países, a fin de poder comparar derechos, todas y cada una de las resoluciones, acuerdos y convenios de los Consejos y las Conferencias, las actividades de los Comités de Participación Ciudadana y una área especializada de comunicación social.

En el artículo 45 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece que los registros y bases de datos que conforman el Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública, deberán manejarse con base en los principios de confidencialidad y reserva, es evidente que no se podrá proporcionar a la población en general, información que comprometa la Seguridad Pública o atente contra el honor de las personas, este Subsistema fue creado para apoyar a las instituciones de Seguridad Pública, por lo que no se otorga información a la población en general.

Sobre el último punto, es preciso señalar, que en efecto, no se pretende que se haga pública información que pudiera comprometer la seguridad de las personas, pero si es necesario, que la información relativa a los índices de criminalidad se hagan públicos de forma continua, a fin de permitir una supervisión social del trabajo de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, ésta debe ser la meta.

Precisando, en principio se debe hacer un diagnóstico de la situación que prevalece en la materia, dicha información debería ser en gran parte pública, ya que la

ciudadanía tiene derecho a estar plenamente informada de la situación que guarda la Seguridad Pública, se deben prever todos los riesgos existentes para poder avanzar en una planeación estratégica de las acciones a tomar en la materia, si bien es cierto que determinados puntos de dicha previsión y planeación serán reservados, también es cierto que esa información en parte deberá ser pública, ahora bien, por lo que hace a la ejecución de la función de Seguridad Pública, es decir, la prevención, procuración y administración de justicia y reinserción social del delincuente y del menor infractor, ésta también contiene aspectos que deberán ser estrictamente confidenciales, pero insistimos, para que la ciudadanía pueda tomar parte verdaderamente en dicha función, deberá estar más y mejor informada al respecto; pero lo que sin lugar a dudas la información que deberá ser pública, es la relacionada a los resultados obtenidos en la materia, la publicación de las estadísticas deberá ser periódica, todos tenemos derecho a saber cual es el resultado del Sistema Nacional y de las instituciones encargadas de llevar a cabo la función de brindar seguridad al ciudadano.

## CONCLUSIONES.

1.- Para entender de forma completa los aspectos que comprende un término, es necesario atender a su etimología, por lo que hace al tema principal de la presente tesis, dicha etimología nos indica que el origen de la palabra seguridad, significa despreocupado o sin temor a preocuparse, de lo que concluimos que aunque la seguridad sea medible de forma objetiva mediante estadísticas, reviste mayormente aspectos subjetivos, ya que debemos siempre referir, que tan despreocupada se encuentra la ciudadanía, de sufrir un menoscabo o puesta en peligro de sus integridad, derechos, posesiones y libertades.

2.- Existen deberes fundamentales del Estado, los cuales se establecen en la Constitución Política del mismo.

3.- Estos deberes fundamentales, son los motivos generadores de que el hombre celebre el Pacto Social, mediante el cual renuncia a su libertad individual ilimitada, producto de un estado natural, para formar una sociedad y adquirir nuevos derechos y libertad restringida.

4.- La Seguridad Pública, al igual que la Jurídica y la Social, integran estos deberes fundamentales del Estado.

5.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma de 1994, se establece la Seguridad Pública como una función estatal, dicha función reviste el carácter de prioritario y estratégico, por lo que es totalmente justificada su inclusión en nuestro máximo ordenamiento.

6.- La Seguridad, desde el punto de vista de la función estatal, tanto jurídica, como social y por supuesto pública, es un estado ideal en el que se protege en la más perfecta y eficaz de las formas los bienes de la vida, tal protección se lleva a cabo de modo imparcial y justo mediante las instituciones creadas para dicha tutela, además de que dichas instituciones gozan de la confianza, en quienes buscan su intervención.

7.- En específico, la Seguridad Pública, se define por nuestra Constitución Política como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, que comprenden todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

8.- En la definición de Seguridad Pública establecida en nuestra Constitución, se refieren como fines superiores de la Seguridad Pública el salvaguardar la integridad y derechos de las personas y la preservación de las libertades, el orden y la paz pública.

9.- En la mencionada definición, observamos también que para alcanzar los fines superiores de la Seguridad Pública, se establecen diversos medios, como la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y en general todos los que contribuyen a alcanzar los fines superiores de la Seguridad Pública.

10.- La función de la Seguridad Pública reviste el carácter de estatal, entonces participan en ella todos los niveles de gobierno, asimismo deberán participar en ella todos los Poderes de la Unión.

11.- Toda vez que deben participar en la función de Seguridad Pública todos los Poderes de la Unión, es necesario que en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, participen representantes del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

12.- En nuestra Constitución Política, se debe precisar que además de la participación de todos los niveles de gobierno, también deben participar todos los Poderes de la Unión.

13.- Atendiendo a que se establece la prevención del delito y de las infracciones, como un medio para lograr los fines superiores de la Seguridad Pública, concluimos que dicha prevención debe llevarse a cabo en dos etapas, una de ellas deberá atender las causas últimas que originan las conductas antisociales, siendo la principal la marginación; otra etapa de la prevención comprende la creación de una cultura de

prevención en la que deberá participar la ciudadanía, complementada con la vigilancia policial.

14.- Dentro de la prevención del delito, se deberá además de aliviar la marginación, formular, implementar, ejecutar y supervisar programas que fomenten en la sociedad valores que manifiesten el respeto a la legalidad.

15.- En el mismo artículo 21 constitucional se establece que los cuerpos policiales a nivel federal deberán regirse por los principios de legalidad, eficacia y honestidad; además de estos buenos deseos, deberán implementarse en las leyes secundarias, para el jefe de la policía, ciertas garantías como pueden ser: la inamovilidad del cargo por determinado periodo, que dicho periodo sea desfasado de tiempos electorales, el cumplimiento de un perfil que incluya experiencia, conocimiento y probidad así como criterios escalafonarios claros.

16.- A fin de dar celeridad a los trámites de integración de averiguaciones previas, es conveniente crear un sistema de clasificación que complemente al ya existente, para que desde antes de recibir la denuncia, se canalice al denunciante a Fiscalías Especializadas para el caso de que se prevea la comisión de delitos y a unidades de mero trámite cuando la denuncia no amerite el empleo de toda la estructura de investigación del delito.

17.- Es evidente que la administración de justicia, es un elemento fundamental en el sistema real de la Seguridad Pública, por lo que se debe incluir a este Poder en los trabajos de los Consejos de Seguridad Pública.

18.- En nuestra Constitución Política y en la ley reglamentaria, debe establecerse como medio par lograr la readaptación social del delincuente, el trabajo diario, el tratamiento psicológico y la educación, dichos medios deberán ser parte integrante

del tratamiento recibido por los internos y sería muy conveniente que las autoridades encargadas de la readaptación social pudieran implementarlas, aún por medio de la coacción.

19.- Los artículos constitucionales relacionados a la organización y funcionamiento del sistema penal, las garantías de seguridad, igualdad y propiedad, las que distribuyen competencias y jurisdicciones entre autoridades administrativas y judiciales, constituyen la base fundamental de la Seguridad Pública, que inspiran y nutren los principios superiores de la Seguridad Pública.

20.- En nuestra Constitución Política, se observa con la reforma de 1994, una evolución en el concepto de Seguridad Pública, el cual de ser considerado como un servicio público, ahora se establece como una función estatal.

20.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integra por instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de los distintos niveles de gobierno.

21.- Con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estableció una instancia que conjuntará y ordenará las acciones de los distintos niveles de gobierno, sin facultades de autoridad.

22.- Sería importante investir al Sistema Nacional de Seguridad Pública, de facultades de autoridad, mismas que tendrían como consecuencia, la exigibilidad de la debida ejecución de las medidas tomadas en su seno.

23.- Además de la situación señalada en la conclusión anterior, al convertir al Sistema en autoridad, la sociedad podría demandar resultados concretos.

24.- En la situación actual del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consideramos que no se constituye como un sistema en realidad, ya que en el no tiene participación un elemento fundamental de la Seguridad Pública como lo es el Poder Judicial, luego entonces, al faltar un elemento fundamental, su estructura es incompleta.

25.- En el entendido de que la Seguridad Pública es una función que se integra en una de sus etapas por la administración de justicia, y siendo el caso de que en el Consejo Nacional no participa el Poder Judicial de la Federación, no podemos decir que sea un Sistema de Seguridad Pública.

26.- Al faltar la representación de dos Poderes de la Federación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo son el Judicial y el Legislativo, no podemos decir que la función sea Nacional.

27.- En efecto, por el momento, nuestro Sistema Nacional de Seguridad Pública, no es Sistema, ni es Nacional y menos es de Seguridad Pública.

28.- La solución al problema señalado en la conclusión anterior, es reformar nuestra Constitución para precisar la inclusión de los tres Poderes de la Unión en la función de la Seguridad Pública y la reforma a la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para incluir en el Consejo Nacional y los demás Consejos, a representantes de dichos Poderes.

29.- Si bien es cierto, que un porcentaje considerable de la información que maneja el Sistema es y deberá ser en todo momento confidencial, también es cierto que existe

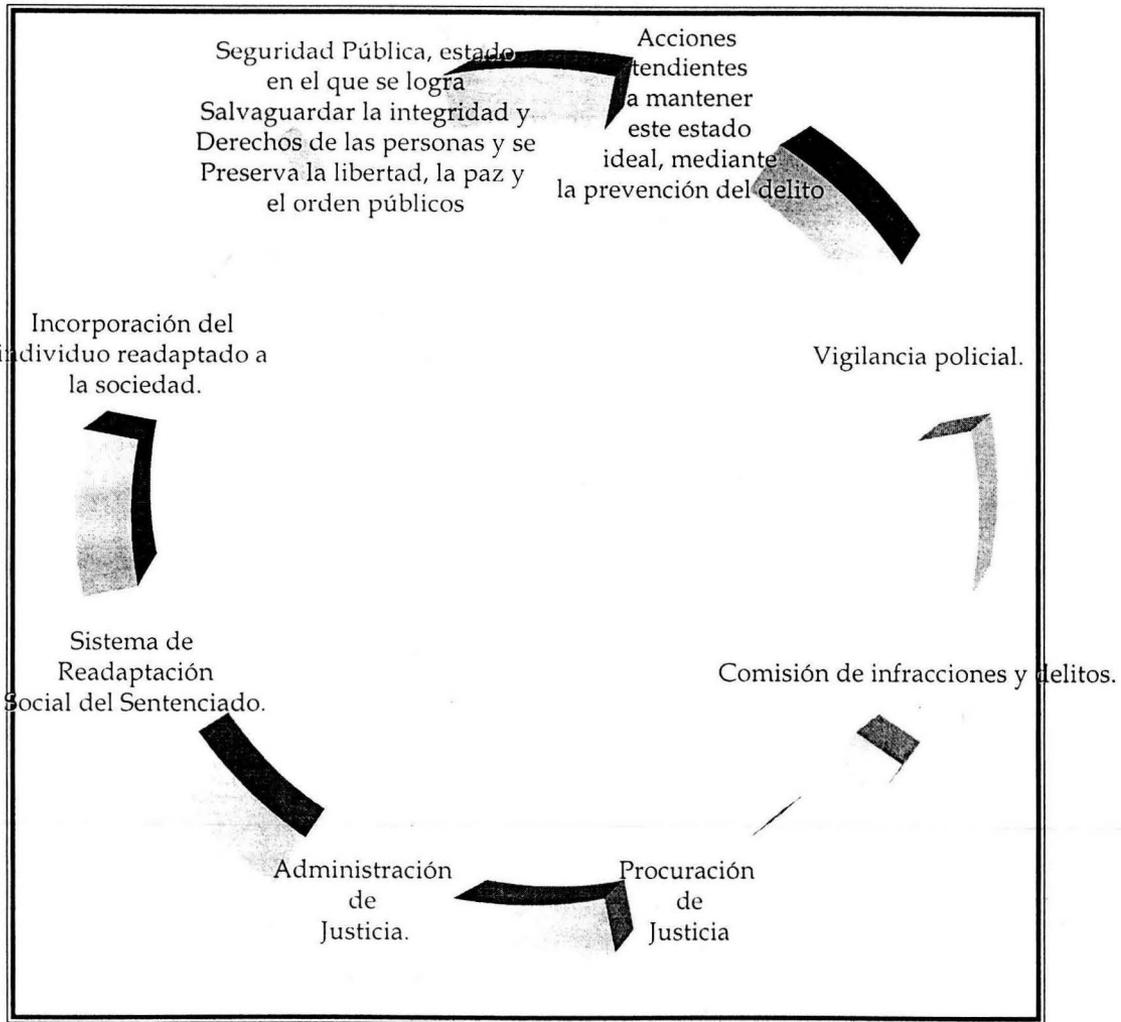
información que deberá hacerse pública, tal y como son los índices de criminalidad, las metas y los resultados obtenidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de esta forma la sociedad, al estar enterada, podrá tener una conciencia real sobre la situación de la seguridad y decidir si se siente o no segura.

30.- Dada la importancia de la función de Seguridad Pública, es necesario que el titular del Ejecutivo Federal se integre al Sistema Nacional de Seguridad Pública y no solo estar representado por el Secretario de Gobernación.

31.- Por lo que hace al Distrito Federal, el titular del Ejecutivo Federal, tendrá el mando de la fuerza pública y tendrá la facultad de designar y remover al funcionario encargado de esta función; por otra parte el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá facultades de dirección en materia de Seguridad Pública.

32.- La facultad de legislar en materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal, se encuentra reservada a la Federación, por lo que cualquier ley que emane de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en relación con dicha materia, será inconstitucional.

Diagrama de la  
dinámica de la seguridad  
Pública.



## BIBLIOGRAFIA.

1. CALZADA PADRON FELICIANO. DERECHO CONSTITUCIONAL. México, 1997, Editorial Harla.
2. CARLOS BARRAGÁN SALVATIERRA. DERECHO PROCESAL PENAL. México, 1999, Editorial Mc Graw Hill.
3. CARPIZO JORGE. ESTUDIOS COSNTITUCIONALES. México. 1980. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
4. COMPENDIO DE LECTURAS REQUERIDAS. MATERIA SEGURIDAD NACIONAL. México, 1995, Colegio de Defensa Nacional, Primera parte.
5. EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA. México, 1995, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Segunda Edición.
6. EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. DIÁLOGOS JURÍDICOS. México, 1991, Editorial Porrúa, Segunda Edición.
7. EDUARDO LÓPEZ BETANCOURT. TEORÍA DEL DELITO. México, 1995, Editorial Porrúa, Segunda Edición.
8. GABINO FRAGA. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1997, Editorial Porrúa, Edición Trigésima sexta.
9. GONZALEZ URIBE HECTOR, TEORÍA POLITICA. México. 1995. Editorial Porrúa, Novena Edición. Página 163

10. JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. México, 2000.
11. JUAN JACOBO ROUSSEAU, EL CONTRATO SOCIAL. México, 1982, Ediciones Ateneo - México, Primera Edición.
12. MANUEL M. MORENO. LA SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN. México, 1987, Cuadernos de Investigación UNAM- ENEP Acatlan, número 7.
13. MAX WEBER. POLITICA Y CIENCIA. México, 1981, Editorial Premia.
14. PLATÓN DIÁLOGOS. COMENTADA POR FRANCISCO LARROYO. México, 1993, Editorial Porrúa, Vigésima quinta Edición.
15. TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Décima Séptima Edición. Porrúa. México 1992.
16. CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. COMENTADA POR EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO. México, 1994, Editorial Porrúa.
17. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. [www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)
18. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACION SOCIAL DE SENTENCIADO. [www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)

19. LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. [www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)
20. CONSTITUCION POLITICA DEL REINO DE ESPAÑA. [www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)
21. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE.  
[www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)
22. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA ARGENTINA.  
[www.infojus.com.mx](http://www.infojus.com.mx)